Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

34 195

Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Deze memorie van toelichting bestaat uit vijf paragrafen en een artikelsgewijze toelichting.
Paragraaf 1 gaat in op de aanleiding voor het wetsvoorstel, op de regels rondom de Verklaring Omtrent het Gedrag (verder: VOG) en op de inschrijving in het personenregister.
Paragraaf 2 bevat een toelichting op de verhouding van het wetsvoorstel tot het recht op bescherming van persoonsgegevens.
Paragraaf 3 gaat in op de financiële aspecten en de gevolgen voor de regeldruk. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de adviezen die zijn uitgebracht en de uitvoeringstoetsen die zijn uitgevoerd.
Tot slot wordt in paragraaf 5 ingegaan op de Privacy Impact Assessment die is uitgevoerd met het oog op de invoering van het personenregister.

1. Inleiding en inhoud van het wetsvoorstel

De Amsterdamse zedenzaak had en heeft een grote impact op de Nederlandse samenleving, in het bijzonder op de getroffen gezinnen, medewerkers in de kinderopvang en de stad Amsterdam. De onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam (Commissie Gunning) onderzocht welke lessen getrokken kunnen worden uit deze zedenzaak. Een van de veiligheidsmaatregelen is het aanscherpen van de screening van medewerkers die werken in de kinderopvang. De regering heeft gekozen voor een continue screening waarbij een dagelijkse controle plaatsvindt op relevante strafbare feiten die belemmerend zijn bij het werken met kinderen. Hierdoor kunnen medewerkers die mogelijk een bedreiging vormen voor de veiligheid van de opgevangen kinderen, snel worden geweerd uit de kinderopvang.

De continue screening in de kinderopvang is op 1 maart 2013 van start gegaan. Voor continue screening is een lijst met te screenen personen nodig. Momenteel worden diverse gegevensbestanden gebruikt voor de continue screening in de kinderopvang. Bepaalde medewerkers in de kinderopvang zijn niet opgenomen in gegevensbestanden, waardoor deze

kst-34195-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

medewerkers nog niet continu worden gescreend. Met behulp van een personenregister is het wel mogelijk om alle medewerkers continu te screenen.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna: Wko) te wijzigen. De reden van de wijzigingen in de Wko is de totstandbrenging van een personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (hierna: personenregister) ten behoeve van de continue screening van *alle* personen die op grond van de Wko over een VOG moeten beschikken. Hiermee wordt bijgedragen aan het verder vergroten van de veiligheid van kinderen binnen de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk.

Dit wetsvoorstel vormt de grondslag voor het personenregister. Verder bevat het voorstel wijzigingen met betrekking tot de bepalingen aangaande de VOG. Doel van deze wijzigingen is vereenvoudiging van de regels rondom de VOG en vermindering van de lasten van de houder, de medewerkers en de toezichthouder. Het gaat om de volgende wijzigingen:

a. verduidelijking ten aanzien van de categorie personen van wie een VOG wordt geëist;
b. de rol van de VOG in relatie tot het personenregister;
c. de eisen ten aanzien van de actualiteit van de VOG;
d. de rol van de houder in relatie tot de VOG;
e. de gevolgen voor de inschrijving in het personenregister indien een nieuwe VOG wordt verlangd.

1.1 Aanleiding

In vervolg op het rapport[1] van de Commissie Gunning naar aanleiding van de Amsterdamse zedenzaak, is uitvoering gegeven aan aanscherping van de screening van degenen die werkzaam zijn in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk. De Commissie Gunning had aanbevolen om medewerkers in de kinderopvang iedere twee jaar een nieuwe VOG te laten aanvragen. De regering prefereerde een vorm van continue screening boven het tweejaarlijks aanvragen van een VOG. Voordeel van continue screening in de kinderopvang is dat voortdurend wordt gecontroleerd op relevante strafbare feiten die een belemmering kunnen vormen bij de uitoefening van de functie en waarmee de veiligheid van de opgevangen kinderen in gevaar kan komen. Hierdoor kan de toezichthouder snel ingrijpen en neemt de veiligheid toe. Bijkomend voordeel is dat continue screening in vergelijking met een tweejaarlijkse screening minder administratieve lasten met zich brengt.
Op 1 maart 2013 is fase 1 van continue screening in de kinderopvang van start gegaan. Aangezien er op dit moment geen lijst beschikbaar is van alle personen die werkzaam zijn in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk, vindt de continue screening in fase 1 plaats op basis van een koppeling van bestaande gegevensbestanden. Deze gegevensbestanden zijn echter niet altijd volledig en actueel. Zo wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de gegevens die de werkgever opvoert in de loonadministratie. Wanneer de werkgever daarin een fout maakt, of wijzigingen met vertraging doorvoert, kan het zijn dat medewerkers onterecht niet (of later) deel uit maken van de continue screening. Daarnaast zijn er van stagiaires, uitzendkrachten, zelfstandigen en vrijwilligers geen gegevensbestanden, waardoor zij buiten de continue screening vallen.
Eind 2013 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de eerste ervaringen met fase 1 van het systeem van continue screening in de kinderopvang[2].

---

[1] Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam, Amsterdam, april 2011, Kamerstukken 2010/11, 32 500 VI, nr. 95 en nr. 117.
[2] Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 224.

In een jaar tijd (van 1 maart 2013 tot 1 maart 2014) is er over 82 personen die werkzaam zijn in (of betrokken zijn bij) de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk een signaal uitgegaan. In vrijwel alle gevallen heeft dit signaal ertoe geleid dat de betrokken persoon niet meer werkzaam is in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk, dan wel niet meer aanwezig is op de opvanglocatie (bijvoorbeeld een huisgenoot van een gastouder). De regering concludeert op basis van deze ervaring dat continue screening bijdraagt aan een veiliger omgeving van kinderen in de kinderopvang en daarmee noodzakelijk is om deze kwetsbare groep te beschermen. De vervolgstap is verdere verbetering van het systeem van continue screening.

1.2 Probleem, rechtvaardiging overheidsinterventie en doel

In fase 1 is, door middel van een koppeling van bestanden van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Kamer van Koophandel (KvK) en de gemeentelijke basisadministratie (GBA, thans Basisregistratie personen, BRP), het overgrote deel van de in de kinderopvang werkzame personen in beeld gebracht. Er zijn echter bepaalde specifieke groepen buiten beeld gebleven omdat deze niet in loondienst zijn van een kinderopvangorganisatie of peuterspeelzaal en/of niet terug te vinden zijn in de polisadministratie van het UWV. Het gaat daarbij om uitzendkrachten, vrijwilligers, zelfstandigen en een deel van de stagiaires (die niet in loondienst zijn of een stagevergoeding hebben die beneden een bepaald niveau ligt). In totaal gaat het om circa 35.000 personen. Deze personen moeten in de huidige situatie, in lijn met het advies van de Commissie Gunning, iedere twee jaar een nieuwe VOG aanvragen. Om het systeem van continue screening verder te verbeteren en ook de ontbrekende groep medewerkers continu te kunnen screenen, zijn verschillende vormen van gegevensverwerking overwogen. Het gaat om de volgende varianten:

Variant 0: Bestandskoppeling fase 1 voortzetten in de huidige vorm plus continuering tweejaarlijkse VOG-plicht voor stagiaires, uitzendkrachten, vrijwilligers en zelfstandigen.

Variant 1: Bestandskoppeling fase 1 voortzetten in de huidige vorm plus een register voor de screening van stagiaires, uitzendkrachten, vrijwilligers en zelfstandigen.

Variant 2: Een register voor alle VOG-plichtigen in de kinderopvang, waarbij de houders verantwoordelijk zijn voor de in- en uitschrijving.

Variant 3: Een register voor alle VOG-plichtigen in de kinderopvang, waarbij de personen zelf verantwoordelijk zijn voor hun in- en uitschrijving.

Deze varianten zijn besproken en getoetst bij de ketenpartijen die betrokken zijn bij de continue screening en de belangenbehartigers. Bij de keuze voor de inrichting van fase 2 is er primair vanuit gegaan dat stagiaires, uitzendkrachten, vrijwilligers en zelfstandigen ook continu gescreend moeten worden. Omdat deze personen niet voorkomen in bestaande gegevensbestanden, zullen zij op een andere manier geregistreerd moeten worden (zichzelf registeren of door een derde).
Ten tweede dient het systeem van continue screening de actualiteit en volledigheid van de gegevens beter te kunnen borgen dan mogelijk is wanneer gebruik wordt gemaakt van bestandskoppelingen, zoals in fase 1. Het koppelen van bestanden in fase 1 leidt tot gegevensuitval, waardoor er personen buiten de screening vallen. Continue screening op basis van een personenregister vergroot in combinatie met het wettelijk kader de

kwaliteit van de gegevens. Op de derde plaats is bij het overwegen van de inrichting van fase 2 van continue screening de voorkeur gegeven aan een systeem waarbij personen niet onbewust meegenomen worden in de screening, zoals bij fase 1 of door een derde persoon aangedragen worden voor de screening (bijvoorbeeld door een werkgever). Dit betekent dat personen zichzelf moeten kunnen toevoegen (en verwijderen) aan de lijst van te screenen personen.

Rekening houdend met bovenstaande overwegingen, stelt de regering voor om een personenregister te ontwikkelen (variant drie). Het personenregister bevat gegevens voor de continue screening van alle personen die op grond van de Wko over een VOG moeten beschikken, dus ook de stagiaires, uitzendkrachten, vrijwilligers en zelfstandigen. Hierdoor is het niet meer nodig gebruik te maken van de koppeling van bestaande gegevensbestanden en een tweejaarlijkse VOG-plicht. Met het voorgestelde personenregister is de actualiteit en volledigheid van de gegevens beter te borgen. Het personenregister is de basis voor een volledige en blijvende continue screening van alle personen waarvoor een VOG-plicht geldt om werkzaam te mogen zijn in de kinderopvang waardoor een bijdrage wordt geleverd aan de veiligheid van de opgevangen kinderen.

1.3 Verklaring omtrent het gedrag

De invoering van het personenregister leidt tot een aantal aanpassingen op het gebied van de regels rondom de VOG. Hieronder volgen de voorgestelde aanpassingen.

1.3.1 Toelichting VOG-plicht

Uitgangspunt van continue screening is dat deze geldt voor alle personen, waarvoor reeds een VOG-plicht geldt om werkzaam te zijn in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk. Deze VOG-plicht geldt, conform de huidige Wko, voor de houder en voor alle personen werkzaam bij een onderneming waarmee de houder een kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal exploiteert. Deze VOG-plicht geldt ook voor kantoorpersoneel dat niet direct in contact komt met de kinderen, maar wel, vanuit de functie, toegang heeft tot de gegevens van de kinderen (waaronder beeldmateriaal). Deze personen zouden namelijk misbruik kunnen maken van deze gegevens en daarmee een bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid van de opvangen kinderen.
In de praktijk blijkt dat er bij houders, medewerkers en toezichthouders onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van deze VOG-plicht. Het is de vraag in hoeverre het proportioneel is om van een houder die naast kinderopvang ook andere ondernemingen exploiteert, een VOG-kinderopvang van alle personeelsleden te verlangen en daarmee ook al het personeel continu te screenen. Daarom wordt in het wetsvoorstel voorgesteld te regelen dat de VOG-plicht geldt voor personen die werkzaam (willen) zijn op de locatie waar kinderen worden opgevangen en voor personen die niet op de opvanglocatie werkzaam zijn, maar die vanuit hun functie wel toegang hebben tot informatie (persoonsgegevens) over de kinderen die worden opgevangen. Tot slot geldt de VOG-plicht tevens voor personen die woonachtig of structureel (met regelmaat) tijdens opvanguren aanwezig zijn op het woonadres waar een kindercentrum of peuterspeelzaal is gevestigd (een klein kindercentrum aan huis) of op het woonadres van de gastouder, zijnde de opvanglocatie. Daarmee geldt de VOG-plicht en de continue screening alleen voor personeel dat direct of indirect vanuit de functie in contact staat met de opgevangen kinderen, alsmede voor huisgenoten en andere personen die structureel (met regelmaat) tijdens opvanguren aanwezig zijn op de opvanglocatie, zijnde een kindercentrum of peuterspeelzaal aan huis of

woonadres van de gastouder. Deze personen kunnen namelijk van invloed kan zijn op de veiligheid van deze kinderen. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de motie Tellegen (Kamerstukken II 2012/13, 33 538, nr. 15). Concreet gaat het om:

– houders (natuurlijke persoon of rechtspersoon), alsmede de personen die deel uitmaken van een rechtspersoon (meestal: bestuurders), of van een samenwerkingsverband (zoals een vennootschap onder firma of maatschap) en die meer dan alleen een financiële bijdrage leveren aan de organisatie van kindercentra, gastouderbureaus en peuterspeelzalen;
– alle werknemers die op grond van een arbeidsovereenkomst gedurende opvangtijden werkzaam zijn op de opvanglocatie van een onderneming waarmee de houder een kindercentrum of peuterspeelzaal exploiteert;
– personen die op basis van een andere overeenkomst structureel werkzaam zijn op de opvanglocatie, zoals een tuinman of schoonmaker die gedurende opvanguren structureel (of met regelmaat) werkzaamheden verricht op de opvanglocatie;
– personen die niet op de opvanglocatie werken maar die uit hoofde van hun functie toegang hebben tot informatie over de opgevangen kinderen (zoals een deel van het kantoorpersoneel). De houder (werkgever) heeft er zicht op welke personen het hier betreft en is ervoor verantwoordelijk dat deze personen in bezit zijn van een VOG;
– gastouders en, voor zover de gastouder op het eigen woonadres opvangt, hun huisgenoten van 18 jaar en ouder die hun hoofdverblijf hebben op het adres waar de voorziening van gastouderopvang plaatsvindt;
– personen van 18 jaar en ouder die structureel (met regelmaat) tijdens opvanguren aanwezig zijn op het woonadres van de gastouder, zijnde de opvanglocatie;
– personen van 18 jaar en ouder die hun hoofdverblijf hebben op het woonadres waar een kindercentrum of peuterspeelzaal is gevestigd, dan wel die structureel (met regelmaat) tijdens opvanguren aanwezig zijn op dit woonadres (een klein kindercentrum aan huis);
– bemiddelingsmedewerkers in dienst van een gastouderbureau;
– beroepskrachten in opleiding, stagiaires, uitzendkrachten, vrijwilligers en zelfstandigen zonder personeel die gedurende opvanguren werkzaam zijn op de opvanglocatie;
– onderwijspersoneel dat in het kader van samenwerking tussen het onderwijs en de kinderopvang activiteiten verricht in de kinderopvang (brede school of integraal kindcentrum). Onderwijspersoneel dat wel werkzaam is op de locatie waar onderwijs en kinderopvang plaatsvinden, maar dat geen activiteiten verricht in de kinderopvang, hoeft geen kinderopvang VOG te hebben. Voor dit personeel gelden de VOG-regels die in het onderwijs gehanteerd worden.

Personen die geen VOG hoeven te hebben (en die zich daarom ook niet hoeven in te schrijven in het personenregister) zijn bijvoorbeeld de klusjesman die iets komt repareren op de opvanglocatie of de ouder die incidenteel meehelpt bij een festiviteit. Ook de schoonmaker die alleen buiten de opvangtijden schoonmaakt is niet VOG-plichtig.

Personen die nog niet werkzaam zijn op de opvanglocatie, maar daartoe wel voornemens zijn, moeten in bezit zijn van een VOG om zich in te kunnen schrijven in het personenregister. De houder van het kindercentrum, gastouderbureau of de peuterspeelzaal kan pas na invoering van de VOG gegevens in het personenregister de koppeling leggen met de personen die voor zijn onderneming werkzaam (zullen) zijn. Pas na die koppeling in het personenregister kunnen de werkzaamheden een

aanvang nemen. Dit wordt hierna verder toegelicht bij « inschrijving in het personenregister» en bij «koppelen».

De toezichthouder heeft op basis van de huidige artikelen 1.50, tiende lid, 1.56b, negende lid en 2.6, tiende lid, de mogelijkheid om een VOG te verlangen van een persoon van 12 jaar en ouder die op de opvanglocatie verblijft ten tijde van de opvang en van wie een vermoeden bestaat dat de persoon een bedreiging vormt voor de veiligheid van de opgevangen kinderen en niet in aanmerking komt voor een VOG. Deze persoon hoeft zich vervolgens niet in te schrijven in het register omdat de persoon – in tegenstelling tot de volwassen huisgenoot van de gastouder – in beginsel niet kinderopvang VOG-plichtig is.

1.3.2 Actualiteit en controle VOG

Op basis van de huidige Wko, dient de VOG van een persoon die werkzaam is bij een onderneming waarmee de houder een kindercentrum exploiteert niet ouder te zijn dan twee maanden op het moment van aanvang van de werkzaamheden. Bij een aanvraag tot registratie in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (verder: LRKP), dient de VOG van de houder bij aanvraag tot registratie niet ouder te zijn dan twee maanden. De regering stelt voor dit te wijzigen en te regelen dat voor alle personen zal gelden dat de VOG niet ouder mag zijn dan twee maanden op het moment van inschrijving in het personenregister.

Inschrijving in het personenregister en continue screening gaat ook gelden voor stagiaires, uitzendkrachten, vrijwilligers en zelfstandigen. Gevolg hiervan is dat de huidige tweejaarlijkse VOG-plicht van die personen komt te vervallen. Omdat de VOG gegevens digitaal geregistreerd en gecontroleerd zullen worden (dit wordt nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur), is er geen noodzaak meer voor het overleggen van een papieren VOG aan de houder. Ook hoeft de VOG niet meer in de administratie van de houder te worden opgenomen. Dit geldt zowel voor de VOG's van de personen die werkzaam zijn bij een kindercentrum, gastouderbureau en peuterspeelzaal, als voor de VOG's van gastouders en huisgenoten. Gevolg is dat de administratieve lasten voor de houder afnemen.

Ook in het kader van de aanvraag tot exploitatie is het niet meer nodig om aan het college van B&W (hierna: college) een kopie van de VOG van de bij de aanvraag betrokken personen te overleggen. Het college kan door inzage in het personenregister de actualiteit en juistheid van de VOG controleren. Dit vergemakkelijkt de controle door het college en door de toezichthouder. Voor een houder betekent dit dat hij zich eerst dient in te schrijven in het personenregister, voordat hij een aanvraag tot exploitatie indient.
Bij algemene maatregel van bestuur zal nader worden uitgewerkt dat na inschrijving (het inloggen met Digid, opvoeren van een VOG-kenmerk en een positief resultaat van de VOG-controle door Justis) in het personenregister de continue screening direct van start gaat. Hierdoor is het niet meer noodzakelijk dat een persoon bij indiensttreding bij een andere houder een nieuwe VOG aanvraagt. Een nieuwe VOG biedt immers geen andere informatie dan die op basis van de continue screening wordt verkregen. Deze maatregel vergemakkelijkt de mobiliteit in de sector. Dit houdt eveneens een afname van administratieve lasten en kosten in.

Houders

Met het begrip houder wordt bedoeld:
– de houder zijnde natuurlijk persoon (eenmanszaak);

– de houder zijnde rechtspersoon of samenwerkingsverband (zoals vennootschap onder firma of maatschap).

De houder zijnde natuurlijk persoon en de natuurlijke personen die deel uitmaken van een rechtspersoon (meestal: bestuurders) of een samenwerkingsverband en die meer dan alleen een financiële bijdrage leveren aan de organisatie van kindercentra, gastouderbureaus en peuterspeelzalen, dienen zich in te schrijven in het personenregister.

Wanneer houders een VOG aanvragen worden zij gecontroleerd op zeden-, geweld-, wapen- en drugsdelicten, alsmede op fraude. Controle op fraude delicten is van belang, omdat de kinderopvangsector door het systeem van kinderopvangtoeslag kwetsbaar is voor fraude. Een betrouwbare werkgever speelt een belangrijke rol bij het verkleinen van de kans op misbruik van de kinderopvangtoeslag. De continue screening beperkt zich tot controle op zeden-, geweld-, wapen- en drugsdelicten. Op basis van de huidige Wko moeten houders een nieuwe VOG overleggen bij een nieuwe aanvraag tot exploitatie. Het doel hiervan is te voorkomen dat personen of rechtspersonen die zich schuldig hebben gemaakt aan frauduleus handelen een nieuwe vestiging kunnen openen. De houder, zijnde een natuurlijk persoon, vraagt een VOG voor natuurlijke personen (VOG NP) aan met het aanvraagformulier « houder NP organisatie zorg kinderen». Deze houder wordt dan ook gecontroleerd op fraude aspecten. De houder, zijnde een rechtspersoon, vraagt een VOG rechtspersonen (VOG RP) aan met het daarvoor bestemde aanvraagformulier, «VOG RP», waarbij als doel «inschrijving in het LRKP» moet zijn aangegeven. Op dat moment vindt er wederom een toets plaats op « frauduleus handelen». Wanneer de houder regelmatig een nieuwe aanvraag indient, bijvoorbeeld bij verhuizingen of het starten van nieuwe locaties, wordt de houder geconfronteerd met de administratieve lasten en kosten als gevolg van het steeds aanvragen van een nieuwe VOG. Het in een relatief kort tijdsbestek meerdere malen moeten aanvragen van een nieuwe VOG is weinig zinvol omdat de kans niet groot is dat er in (zeer) korte tijd mutaties ontstaan in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) op grond waarvan een nieuwe VOG wordt geweigerd. Bovendien is het erg belastend voor de houder. Daarom wordt voorgesteld dat de houder alleen in bezit dient te zijn van een nieuwe VOG wanneer de bestaande VOG NP of VOG RP op het moment van de aanvraag ouder is dan twee jaar (voorgestelde artikelen 1.50 vijfde lid, 1.56b, vierde lid en 2.6, vijfde lid). Op deze wijze nemen de lasten voor de kinderopvanginstelling af, maar wordt tegengegaan dat houders die frauduleus handelen de mogelijkheid krijgen nieuwe vestigingen te openen. De houder en de natuurlijke personen vallend onder de houder zijnde rechtspersoon, hoeven niet het kenmerk van de nieuwe VOG op te voeren in het personenregister. Bij een aanvraag van een reeds in het LRKP ingeschreven houder, bevraagt de gemeente of de toezichthouder Justis over de juistheid van de VOG van de houder en de natuurlijke personen vallend onder de houder zijnde rechtspersoon.

Wanneer een rechtspersoon in bezit dient te zijn van een nieuwe VOG, dient dit een nieuwe VOG RP te zijn, waarbij naast de bestuurders ook de rechtspersoon zelf wordt gescreend. Er kan in dat geval niet worden volstaan met enkel een nieuwe VOG NP voor alle bestuurders. De situatie kan zich voordoen dat de bestaande VOG RP voldoende actueel is, maar dat de VOG NP van een op een later moment toegetreden bestuurder ouder is dan twee jaar. In dat geval hoeft er bij een nieuwe aanvraag tot exploitatie geen nieuwe VOG RP te worden aangevraagd, maar dient de betreffende bestuurder wel in bezit te zijn van een actuele VOG NP voor bestuurders. De actualiteitseis van de VOG bij een nieuwe aanvraag tot exploitatie is dus van toepassing op de rechtspersoon en op alle bestuurders die vallen onder de rechtspersoon. Voor rechtspersonen die

kunnen aantonen geen VOG RP te kunnen aanvragen, geldt dat alle bestuurders een nieuwe VOG NP dienen te overleggen.

1.4 Inschrijving in het personenregister

Personen die werkzaam willen zijn in de kinderopvang of het peuterspeelzaalwerk en die op grond van de Wko over een VOG moeten beschikken, dienen zichzelf in te schrijven in het personenregister. Ditzelfde geldt voor de personen die woonachtig zijn, dan wel structureel (met regelmaat) tijdens opvangtijden aanwezig zijn op het adres waar een kindercentrum of peuterspeelzaal is gevestigd of op het adres waar de gastouder zijn hoofdverblijf heeft (zijnde de opvanglocatie). Bij de houder gaat het om de houder als natuurlijk persoon die zich inschrijft, niet om de organisatie. Na inschrijving vangt de continue screening aan. In tegenstelling tot de eerste fase van continue screening moeten personen door de inschrijving in het personenregister een bewuste handeling verrichten om continu gescreend te worden. Het personenregister is niet openbaar toegankelijk. Alleen de ingeschrevenen, de houders, de gemeenten, de toezichthouders en de beheerder hebben toegang tot het personenregister.

Voor de personen die op het moment van invoering van het personenregister reeds werkzaam zijn in de kinderopvang of het peuterspeelzaalwerk, geldt een overgangsfase (zie «overgangsrecht»).

Koppelen

De huidige bepaling in de Wko, dat een geldige VOG moet worden overgelegd voordat de werkzaamheden aanvangen, wordt geschrapt. Voorgesteld wordt te bepalen dat de personen hun werkzaamheden kunnen aanvangen, nadat de betaling heeft plaatsgevonden en er door de kinderopvanginstelling een koppeling is gelegd in het personenregister. De koppeling kan pas worden gelegd, nadat de VOG door Justis op juistheid en actualiteit is geverifieerd. De houder van een kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal moet zich ervan vergewissen dat (nieuwe) medewerkers in het personenregister staan ingeschreven en koppelt deze medewerkers vervolgens aan de onderneming. Voor de afhandeling van mogelijke signalen uit de continue screening is het nodig dat de beheerder (ook: bewerker) van het personenregister, weet aan welke kinderopvanginstelling een ingeschreven persoon is verbonden. De beheerder kan dan snel het signaal doorsturen naar de juiste toezichthouder die vervolgens de betreffende houder benadert. Gegevens van de kinderopvanginstellingen worden automatisch uit het LRKP opgenomen in het personenregister. De houder logt vervolgens in met behulp van een systeem voor digitale identificatie en authenticatie met een voldoende beveiligingsniveau. Op dit moment is dat eHerkenning. Op termijn kan dit vervangen worden door een vergelijkbaar gestandaardiseerd systeem. Met eHerkenning identificeren bedrijven en overheden zich op een uniforme, veilige en eenvoudige manier wanneer ze digitaal zaken regelen met de overheid. eHerkenning is een samenwerkingsverband tussen de overheid en het bedrijfsleven. Het College Standaardisatie heeft op 4 september 2014 besloten MijnOverheid en eHerkenning te bestempelen als geschikt voor brede inzet binnen de gehele overheid. De voorzieningen zijn aanbevolen voor gebruik door alle overheidsorganisaties die een dergelijke functionaliteit binnen hun digitale omgeving nodig hebben. Het personenregister kinderopvang maakt ook gebruik van eHerkenning en MijnOverheid. Minimaal is een eHerkenningsmiddel op niveau 2 nodig voor toegang tot het personenregister. De houder van een in het LRKP geregistreerd kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal moet, door in te loggen met eHerkenning, in het personenregister een koppeling leggen met de personen die werkzaam voor hem zullen zijn. Hieronder

vallen tevens alle bestuurders. De houder, zijnde natuurlijk persoon, mag pas starten met de opvangwerkzaamheden wanneer hijzelf is gekoppeld met de onderneming. Wanneer de houder een rechtspersoon is, mag pas worden gestart met de opvangwerkzaamheden wanneer alle bestuurders zijn gekoppeld aan de onderneming. Bij algemene maatregel van bestuur wordt dit nader uitgewerkt. Een persoon kan werkzaam zijn voor meerdere houders en om die reden in het personenregister gekoppeld zijn aan meerdere houders.

Blokkering van de inschrijving in het personenregister

Wanneer een er sprake is van een signaal uit de continue screening of een andere omstandigheid op basis waarvan een nieuwe VOG wordt verlangd, blokkeert de beheerder de inschrijving van de persoon. Dit betekent dat de persoon niet kan worden gekoppeld aan een (andere) houder. Hiermee wordt voorkomen dat een persoon, waarover een signaal is uitgezonden, werkzaam blijft in de kinderopvang zonder een nieuwe VOG aan te vragen. Wanneer de ingeschrevene een nieuwe VOG krijgt, de gegevens van deze VOG invoert in het personenregister en deze VOG op juistheid is geverifieerd, wordt de blokkering opgeheven. De blokkering is overigens niet zichtbaar in het personenregister.

Beëindiging van de inschrijving in het personenregister

Een ingeschrevene in het personenregister kan zich *op eigen verzoek* laten uitschrijven. Dit is echter alleen mogelijk als:
– de ingeschrevene in het systeem geen koppelingen meer heeft met een of meer houders. Is dit wel het geval, dan dient de persoon de houder(s) te verzoeken de koppeling met hem te verbreken in verband met beëindiging van de werkzaamheden voor die houder(s). In het geval de houder verzuimt te ontkoppelen, kan de ingeschrevene de beheerder verzoeken te interveniëren. Een persoon kan zich dus niet eenzijdig uitschrijven. Op die manier zou hij immers de continue screening kunnen ontwijken, maar wel werkzaam blijven in de kinderopvang of de peuterspeelzaal. Pas wanneer er geen houderkoppelingen meer zijn, kan een persoon zich laten uitschrijven. Dit gebeurt in beginsel uiterlijk binnen twee weken volgende op de dag waarop het verzoek is ingediend;
– de registratie als houder van een kindercentrum, gastouderbureau, peuterspeelzaal of voorziening voor gastouderopvang in het LRKP van de ingeschrevene is verwijderd. Dit betekent dat de houder geen ingeschreven voorzieningen meer in het LRKP heeft. Als gevolg hiervan worden alle koppelingen die de (voormalige) houder in het personenregister heeft verbroken. De houder krijgt hiervan bericht. De uitschrijving van de houder uit het personenregister gebeurt in beginsel uiterlijk binnen twee weken nadat de houder hiertoe het verzoek heeft ingediend;
– de ingeschrevene niet meer op hetzelfde woonadres als de houder van de voorziening voor gastouderopvang – voor zover deze op het eigen woonadres opvangt – zijn hoofdverblijf heeft. In de meeste gevallen betreft het de huisgenoot van 18 jaar en ouder van de gastouder die is verhuisd. Het kan ook zijn dat de voorziening voor gastouderopvang niet meer geregistreerd is op dat woonadres of dat de gastouder is verhuisd. De uitschrijving uit het personenregister gebeurt nadat de ingeschrevene niet meer gekoppeld is aan de houder van het gastouderbureau en in beginsel uiterlijk binnen twee weken na het verzoek tot uitschrijving uit het personenregister en de ingeschrevene niet meer op dat adres (de opvanglocatie) woonachtig is. Wanneer de huisgenoot op basis van de BRP niet meer woonachtig is op het woonadres van de gastouder zijnde de opvanglocatie, krijgt de

huisgenoot hiervan een schriftelijke melding. De huisgenoot wordt erop gewezen dat hij nog ingeschreven staat in het personenregister en dat hij de houder van het gastouderbureau dient te verzoeken tot het verbreken van de koppeling waarna de huisgenoot een verzoek tot uitschrijving uit het personenregister kan indienen;
- de ingeschrevene niet meer zijn hoofdverblijf heeft op het adres waar een kindercentrum of peuterspeelzaal is gevestigd. De uitschrijving uit het personenregister gebeurt nadat de ingeschrevene niet meer gekoppeld is aan de houder van een kindercentrum of peuterspeelzaal en in beginsel uiterlijk binnen twee weken na het verzoek tot uitschrijving uit het personenregister en de ingeschrevene niet meer op dat adres (de opvanglocatie) woonachtig is. Wanneer de ingeschrevene op basis van de BRP niet meer woonachtig is op het adres waar een kindercentrum of peuterspeelzaal is gevestigd, krijgt de ingeschrevene hiervan een schriftelijke melding. De ingeschrevene wordt erop gewezen dat hij nog ingeschreven staat in het personenregister en dat hij de houder van het kindercentrum of de peuterspeelzaal dient te verzoeken tot het verbreken van de koppeling waarna de ingeschrevene een verzoek tot uitschrijving uit het personenregister kan indienen.

De beheerder kan de inschrijving in het personenregister *eenzijdig* beëindigen indien:
- de ingeschrevene vier maanden zonder koppeling met een houder in het personenregister staat. Er is een bewuste keuze gemaakt om deze personen niet direct uit het personenregister te halen, zodat de personen die tijdelijk zonder werk zitten op zoek kunnen gaan naar een nieuwe baan in de kinderopvang of het peuterspeelzaalwerk. Immers, als die personen direct uit het personenregister worden verwijderd, moeten zij eerst een nieuwe VOG aanvragen voordat zij zich weer kunnen inschrijven in het personenregister. Hierdoor kunnen de kosten voor die personen oplopen. De continue screening moet in een dergelijk geval ook niet te lang voortduren. Daarom is gekozen voor een termijn van vier maanden. Deze termijn kan op verzoek van de ingeschrevene eenmalig worden verlengd voor de duur van negen maanden, mits er geen nieuwe VOG is verlangd van de ingeschrevene. Men kan dus in totaal dertien maanden zonder houderkoppeling in het personenregister staan ingeschreven. De voorgestelde termijn van dertien maanden sluit aan bij de regels van de Belastingdienst die gelden voor de einddatum inkomstenverhouding bij uitzendkrachten. Gekozen is voor een bestaande termijn. Werkgevers die werken met uitzendkrachten zijn al bekend met deze termijn;
- er binnen vier maanden nadat er, als gevolg van melding van nieuwe gegevens in de justitiële documentatie of vanwege de omstandigheid als bedoeld in artikel 1.50, vijfde tot en met zevende lid, artikel 1.56b, vierde en vijfde lid en artikel 2.6, zesde en zevende lid, een nieuwe VOG is verlangd, maar geen nieuwe opname van VOG gegevens in het personenregister plaatsvindt. De termijn van vier maanden geeft de persoon de gelegenheid om een nieuwe VOG aan te vragen en indien de VOG toch wordt verstrekt deze op te voeren in het personenregister. Gedurende deze maanden is de persoon in de regel niet actief op de opvanglocatie;
- na kennisgeving van het overlijden van de ingeschrevene.

Overgangsrecht

In het voorgestelde artikel 3.8j is een overgangstermijn opgenomen voor de inschrijving in het personenregister. De personen die thans al continu worden gescreend op basis van de wijzigingen die in het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zijn aangebracht met het Besluit

continue screening kinderopvang (Stb. 2013, 40), zullen op een bij ministeriële regeling vast te stellen tijdstip worden opgenomen in het personenregister. Zij zullen hun inschrijving in het register alleen hoeven te bevestigen door in te loggen met Digid en de gegevens van hun VOG in te voeren. Hieraan zijn gedurende de overgangsperiode geen kosten verbonden. De personen die nog niet onder de continue screening vallen (de stagiaires, uitzendkrachten, vrijwilligers en zelfstandigen) zullen zich voor een bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip dienen te hebben ingeschreven in het personenregister. De inschrijving in het personenregister tijdens deze overgangsfase is in beginsel kosteloos.

2. De verhouding van het wetsvoorstel tot het recht op bescherming van persoonsgegevens

In het personenregister worden, net als in fase 1, persoonsgegevens en justitiële gegevens verwerkt. De vraag rijst hoe de gegevensverwerking zich verhoudt tot het recht op bescherming van persoonsgegevens. Dit recht vormt een onderdeel van het meer omvattende recht op eerbiediging van het privéleven, neergelegd in artikel 8, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). In het onderstaande wordt eerst ingegaan op de verhouding van de gegevensverwerking in het personenregister tot artikel 8 EVRM en daarna op de verwerking van persoonsgegevens en justitiële gegevens op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).

Artikel 8 EVRM

Verstrekking van persoonsgegevens en justitiële gegevens kan betekenen dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt beperkt. Artikel 8 EVRM laat op dit recht beperkingen toe, mits die bij of krachtens de wet zijn voorzien[3]. Artikel 8 EVRM stelt aan de beperkingen de eis dat daar een legitiem doel mee wordt nagestreefd. Het tweede lid van artikel 8 noemt als legitieme doelen het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Verder eist artikel 8 EVRM dat beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dit houdt in dat voor de inbreuk op het recht een dringende maatschappelijke behoefte («pressing social need») aanwezig moet zijn. Bovendien moeten op grond van artikel 8 EVRM bij inmenging van de persoonlijke levenssfeer de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen. Dat wil zeggen dat de inbreuk op de belangen van de betrokkenen niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verstrekking te dienen doel en dat het doel waarvoor de gegevens worden verstrekt, niet op een andere, minder nadelige manier voor de bij de verstrekking van persoonsgegevens betrokkene, kan worden bereikt.

Met dit wetsvoorstel worden de nodige waarborgen geboden om te verzekeren dat de gegevensverwerking voldoet aan de eisen die daaraan op grond van de nationale en internationale rechtsregels gesteld worden. Aan het vereiste van een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens en justitiële gegevens wordt voldaan, doordat het wetsvoorstel regelt dat gegevens van alle personen die op grond van de wet over een VOG moeten beschikken, in het personenregister verwerkt

---

[3] Ook artikel 10 van de Grondwet, artikel 16 van het Verdrag inzake de rechten van het kind en de artikelen 7 en 8 van het EU-Handvest van de grondrechten laten op dit recht beperkingen toe.

worden ten behoeve van de continue screening van die personen. Door met dit doel persoonsgegevens te verwerken, wordt bijgedragen aan het vergroten van de veiligheid van de opgevangen kinderen.

De verwerking van persoonsgegevens en justitiële gegevens door Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) ten behoeve van de continue screening van de personen die werkzaam zijn in de kinderopvang en de peuterspeelzaal, of daarvoor beschikbaar zijn, betreft een legitiem doel in de zin van artikel 8 EVRM, te weten de bescherming van de goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Personen die werkzaam zijn in de kinderopvang en de peuterspeelzaal moeten beschikken over een VOG. Uit deze verklaring blijkt dat het gedrag van een persoon uit het verleden geen bezwaar vormt voor het vervullen van een specifieke taak of functie in de samenleving, in dit geval de kinderopvang. Door middel van continue screening vindt deze controle op strafbare feiten voortdurend plaats. Op dit moment is het nog niet mogelijk om alle personen die werkzaam zijn in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk continu te screenen. Er zijn namelijk geen gegevensbestanden beschikbaar van stagiaires, uitzendkrachten, vrijwilligers en zelfstandigen op basis waarvan zij continu kunnen worden gescreend. Het personenregister maakt het mogelijk om *alle* personen die op grond van de Wko over een VOG moeten beschikken, continu te screenen. De VOG-plicht en de continue screening geldt voor personeel dat direct of indirect in contact staat met de kinderen die worden opgevangen en daarmee van invloed kan zijn op de veiligheid van die kinderen. Van indirect contact is sprake bij kantoorpersoneel dat uit hoofde van de functie toegang heeft tot kindgegevens (waaronder beeldmateriaal) en daar misbruik van kan maken (zie ook paragraaf 1.3.1). Het personenregister draagt daardoor bij aan het vergroten van de veiligheid van de (jonge) kinderen die worden opgevangen. Dit is een zwaarwegend algemeen belang voor de Nederlandse samenleving en het in het geding zijnde belang rechtvaardigt dat op grond van dit wetsvoorstel een zekere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt. De personen die zich moeten inschrijven in het personenregister maken een bewuste keuze om in de kinderopvang of de peuterspeelzaal te werken. Van deze groep mag worden verwacht dat zij de vitale belangen van de kinderen laten prevaleren. Het gaat immers om kinderen in een levensfase die uitermate kwetsbaar zijn, zeker omdat zij zo jong zijn dat de opvang nog vooral is gericht op de fysieke verzorging en zij zich nog niet zo goed verbaal kunnen uiten. Door zich in te schrijven in het personenregister accepteert de persoon in kwestie dat continu wordt getoetst of hij nog voldoet aan de vereisten voor het afgeven van een VOG die op grond van de wet aan werken in de kinderopvang en de peuterspeelzaal wordt gesteld.

De verwerking van gegevens in het personenregister in verband met continue screening is gerechtvaardigd en proportioneel. Dit neemt niet weg dat de belangen van de persoon die werkzaam is in de kinderopvang of de peuterspeelzaal bij de continue screening zo goed mogelijk worden gewaarborgd. Bij gegevensverwerking in het personenregister is gekozen voor de minst ingrijpende wijze waarop zekerheid geboden kan worden aan de Minister van SZW dat hij over de gegevens van alle personen die werkzaam zijn in de kinderopvang en de peuterspeelzaal of daarvoor beschikbaar zijn, kan beschikken. De gegevensverwerking is beperkt tot de personen genoemd in de artikelen 1.48d, tweede lid, en 2.4c, tweede lid.

Verder zal bij algemene maatregel van bestuur de gegevensverwerking worden beperkt tot bepaalde categorieën van gegevens. Het personenregister is niet openbaar. Bij algemene maatregel van bestuur zal voorts worden geregeld wie verantwoordelijk is voor het personenregister, wie

de bewerker is, wie toegang hebben tot het register en tot welke gegevens en hoelang de gegevens na uitschrijving bewaard blijven. Gelet op de ernst van de schending van de goede zeden en de inbreuk op de rechten en vrijheden van anderen die kunnen optreden als personen die niet van onbesproken gedrag zijn, werkzaam kunnen zijn op de locatie waar kinderen worden opgevangen, of toegang kunnen hebben tot gegevens van kinderen, is de verwerking van gegevens, waaronder justitiële gegevens, in dit geval noodzakelijk. Dit doel kan niet op een minder ingrijpende wijze worden bereikt. Bij fase 1 is duidelijk geworden dat door de bestandskoppelingen slechts een deel van de personen die werkzaam zijn in de kinderopvang en de peuterspeelzaal continu gescreend konden worden. Met het personenregister kunnen alle personen die werkzaam zijn in de kinderopvang of de peuterspeelzaal continu gescreend worden.

De Wbp en de Wjsg

Het verwerken van persoonsgegevens moet plaatsvinden in overeenstemming met de Wbp en het verwerken van justitiële gegevens moet plaatsvinden in overeenstemming met de Wjsg. Op grond van de artikelen 7 en 8, aanhef en onder c, van de Wbp worden persoonsgegevens verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doelen en mogen persoonsgegevens slechts worden verwerkt als de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is. Met inachtneming van eerdergenoemde bepalingen is het doel voor de gegevensverwerking in de voorgestelde artikelen 1.48d, eerste lid, en 2.4c, eerste lid, welbepaald en uitdrukkelijk omschreven. Het personenregister is noodzakelijk om alle personen die op grond van de Wko over een VOG moeten beschikken, continu te screenen, dat wil zeggen dat voortdurend wordt nagegaan of de ingeschrevene nog steeds in aanmerking komt voor een VOG, waardoor wordt bijgedragen aan het vergroten van de veiligheid van de opgevangen kinderen. De verantwoordelijken voor de daarvoor noodzakelijk gegevensverwerking zijn de Minister van SZW, die de taak heeft voor de kwaliteit van de kinderopvang in te staan en de Minister van Veiligheid en Justitie (V&J), die de justitiële gegevens verwerkt voor het verstrekken van VOG's en daarmee de continue screening mogelijk maakt. Dit betreft voor deze verantwoordelijken ook een wettelijke taak, die met deze regeling van het personenregister verder wordt ingevuld. Daarmee is de hier voorgestelde gegevensverwerking in het personenregister noodzakelijk ter uitvoering van een wettelijk verplichting (artikel 8, aanhef en onder c, van de Wbp).

Op grond van artikel 16 van de Wbp is de verstrekking van bijzondere persoonsgegevens verboden behoudens het bepaalde in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van die wet. Tot die bijzondere gegevens behoren de strafrechtelijke persoonsgegevens. Artikel 22 van de Wbp staat verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens toe indien de verwerking geschiedt door organen die krachtens de wet zijn belast met het strafrecht, alsmede door verantwoordelijken die deze hebben verkregen krachtens de Wet politiegegevens of de Wjsg. Op grond van de Wjsg kunnen justitiële gegevens worden verstrekt aan personen en instanties die zijn belast met een publieke taak. Vereist is dat de verstrekking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en voor de goede taakuitoefening van de degene aan wie de justitiële gegevens worden verstrekt. In het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg) is dit nader uitgewerkt. In artikel 22b Bjsg is geregeld dat justitiële gegevens van, kort gezegd, personen die op grond van de Wko VOG-plichtig zijn, worden verstrekt aan Onze Minister van Veiligheid van Justitie en dat Onze Minister van Veiligheid en Justitie over deze personen de justitiële gegevens als bedoeld in artikel 6, eerste lid, en

artikel 7, eerste lid, onder f, van het Bjsg ter zake van de strafbare feiten die van belang zijn voor de beoordeling van een met het oog op het werkzaam zijn in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk aangevraagde VOG aan de Minister van SZW mag verstrekken met het oog op het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen die de Wko stelt aan de exploitatie van kindercentra en peuterspeelzalen. Het gaat om gegevens van zaken waarvan het proces-verbaal door het openbaar ministerie in behandeling is genomen.

Rechten van betrokkene

De artikelen 33 en 34 van de Wbp schrijven voor dat de verantwoordelijke aan de betrokkene kenbaar maakt dat zijn persoonsgegevens verwerkt worden. In algemene zijn wordt aan voorlichting over de gegevensverwerking in het personenregister voldaan vanwege de algemene kenbaarheid van de wet zelf. Naast deze algemene kenbaarheid worden houders en medewerkers in de kinderopvang en de peuterspeelzaal via de gebruikelijke voorlichtingsactiviteiten (brochures, websites e.d.) van het Ministerie van SZW erop gewezen dat hun persoonsgegevens worden uitgewisseld ten behoeve van de continue screening en hoe wordt omgegaan met signalen. In het personenregister wordt de persoon bij de verschillende processtappen van de inschrijving nader geïnformeerd. Via de houder, de werkgever, worden individuele medewerkers persoonlijk geïnformeerd over de inschrijfplicht in het personenregister. De afhandeling van signalen zal verlopen als in fase 1. Dat wil zeggen dat er een verstrekking plaatsvindt aan de Justitiële informatiedienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (JustiD) van het burgerservicenummer (BSN) van alle personen die werken in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk. JustiD controleert dagelijks aan de hand van het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) of er zich met betrekking tot deze BSN's mutaties hebben voorgedaan in de strafrechtelijke informatie. Een mutatie in de justitiële documentatie doet zich voor als iemand een overtreding of misdrijf heeft begaan of hiervan wordt verdacht (er is een proces-verbaal opgemaakt en het openbaar ministerie heeft ter zake een beslissing genomen). Alleen indien dit het geval is, er sprake van een «hit», stelt JustiD het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag (COVOG) op de hoogte. Pas dan wordt nagegaan of dit nieuwe gegeven bij beoordeling van een VOG-aanvraag voor de kinderopvang of het peuterspeelzaalwerk zal leiden tot een weigering van de VOG. Als er geen VOG zou worden afgegeven, meldt COVOG dit, via de beheerder van het personenregister, aan de toezichthouder (GGD). De beheerder bepaalt op basis van de gegevens die hij voor de Minister van SZW bewerkt, welke regionale GGD moet worden ingelicht. De toezichthouder zal op basis van de bestaande bepaling in de wet de werkgever verzoeken om de medewerker een nieuwe VOG te laten overleggen. De specifieke reden waarom een nieuwe VOG moet worden overlegd wordt niet aan de toezichthouder en/of de werkgever bekendgemaakt. Men weet enkel dat «vanwege een signaal» een nieuwe VOG moet worden overgelegd. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek rondom het aanvragen van een VOG waarbij het uitgangspunt geldt dat het aan de betrokkene zelf is om een afgegeven VOG al dan niet aan zijn werkgever te overleggen. Bij algemene maatregel van bestuur zal de afhandeling van signalen nader aan de orde komen.

3. Financiële paragraaf en regeldruk

Aan de invoering van continue screening aan de hand van het personenregister zijn kosten verbonden. De status van de invoering, inclusief de meerjarige projectkosten van 2013–2016, staat gepubliceerd op het Rijks

ICT-dashboard op www.rijksictdashboard.nl. De geraamde kosten vallen uiteen in (meerjarige) incidentele kosten en (meerjarige) structurele kosten.

Incidentele kosten

De geraamde incidentele projectkosten van continue screening kinderopvang fase 2 bedragen 6,1 mln euro in de periode 2013 tot en met 2016. Na afronding van het project wordt in de beheerfase voor 2017 incidenteel een bedrag van 0,86 mln gereserveerd. De incidentele kosten zijn gedekt binnen de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (verder: SZW).

Toelichting incidentele kosten 2013–2016 en 2017

De voorlopige kostenraming voor de incidentele kosten is gebaseerd op de kosten die de beoogde hoofdaannemer en beheerder CIBG (een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en de ketenpartijen in rekening brengen bij SZW inclusief de kosten voor het uitvoeren van externe kwaliteitstoetsen voorafgaand en gedurende de bouw van het ICT systeem voor het personenregister. De interne personeelskosten van SZW zijn geen onderdeel van de kostenraming. In deze raming komt het haalbaarheidsonderzoek, de realisatie en de initiële vulling van het personenregister uit op € 4,6 mln in de periode 2013–2016. Dit bedrag omvat alle kosten voor projectmanagement, ontwerp en softwareontwikkeling, documentatie, testen, extern toetsen, informatiebeveiliging en licenties. Daarnaast brengt het implementeren van de koppelvlakken van het register met het LRKP in beheer bij DUO, het JDS van de Justitiële Informatiedienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Justid) en de systemen van het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag (COVOG) dat beoordeelt of er een (nieuwe) VOG kan worden verstrekt, kosten met zich mee. Hierover vindt overleg plaats met de betrokken partijen om de impact te bepalen door gebruik van bij voorkeur de standaard Digikoppeling. De kosten voor de implementatie van de koppelingen zijn door SZW voorlopig geraamd op in totaal € 550.000. De kosten voor communicatie met de sector over de invoering van het register is door SZW geraamd op een bedrag van € 50.000. Ook wordt een reservering getroffen binnen het project van in totaal € 886.000 voor de voorziene beheerkosten voor 2016. Dit in verband met dekking door SZW voor het nultarief vanuit het overgangsrecht, het maximaliseren van het inschrijvingstarief in 2016 (zie het kopje tarief voor een toelichting) en om vlak na de ingebruikneming van het personenregister enig correctief onderhoud toe te passen indien nodig. Voor de beheerfase wordt met oog op bovenstaande voor 2017 incidenteel een bedrag van 0,86 mln gereserveerd. De reservering van de incidentele kosten voor 2016 en 2017 voor SZW wordt na het moment van inwerkingtreding bijgesteld op basis van de werkelijke gemaakte kosten en de gegenereerde inkomsten uit het inschrijftarief.

Structurele kosten

Continue screening draagt bij aan een veiligere omgeving van kinderen in de kinderopvang en is daarmee noodzakelijk om deze kwetsbare groep te beschermen. Daarmee is continue screening ook in het belang van de sector zelf. De aanscherping van de screening brengt structurele kosten met zich mee. Het kader voor doorberekening van kosten uit het rapport Maat houden 2014[4] is gehanteerd in de bredere afweging om te bepalen welke kosten worden doorberekend en welke niet. Het algemene

[4] Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407.

uitgangspunt dat in het rapport is neergelegd, is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit algemene middelen wordt gefinancierd. Een uitzondering op dit algemene uitgangspunt is mogelijk op grond van het profijtbeginsel of het «veroorzaker betaalt»-beginsel. Ten aanzien van de doorberekening van kosten in het onderhavige wetsvoorstel speelt met name het profijtbeginsel een rol. Op grond van het rapport «Maat houden 2014» is sprake van systeemprofijt wanneer de groep van ondertoezichtgestelden zelf specifiek en in substantiële mate profijt heeft van toezicht op de groep. Een indicatie voor systeemprofijt is bijvoorbeeld wanneer het vertrouwen in de kwaliteit van producten en dienstverlening in het geding is. En dat is bij dit wetsvoorstel aan de orde. Met dit wetsvoorstel wordt juist beoogd om door toepassing van een systeem van verplichte inschrijving en screening het vertrouwen in de kinderopvangsector te vergroten/herstellen en de veiligheid voor de kinderen te bevorderen.
Op grond van de toepassing van het profijtbeginsel, zowel waar het gaat om het individuele profijt van de werkzame personen als het systeemprofijt van de sector als geheel, is er reden om af te wijken van het hierboven genoemde algemene uitgangspunt dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit algemene middelen wordt gefinancierd.
De personen die zich inschrijven in het personenregister zullen de kosten die worden doorberekend opbrengen[5]. Dit sluit tevens aan bij de VOG-systematiek waar continue screening op is gebaseerd. Op grond van voornoemd rapport kunnen kosten in verband met toelatingsactiviteiten, in beginsel worden doorberekend aan de belanghebbenden. Hierbinnen valt de inschrijving in een personenregister als noodzakelijke voorwaarde om activiteiten te ontplooien. De ratio van de kostendoorberekening voor toelating is dat de activiteiten strekken tot profijt van de belanghebbende. De belanghebbende heeft individueel profijt omdat hij werkzaam mag zijn in de sector kinderopvang. Maar ook de sector zelf heeft belang bij het personenregister en het op basis hiervan uit te oefenen toezicht. Dit systeemprofijt vormt mede de basis voor de kostendoorberekening. Hierbij gaat het in het bijzonder om de kosten in verband met toezicht en handhavingsactiviteiten volgend op de oorspronkelijke toelating en tevoren aangekondigd aan de persoon waar de toelating op betrekking heeft. Dit betreft de voorgestelde continue screening van personen door Justid en Justis die zijn opgenomen in het personenregister en het doorgeleiden van een signaal van Justis naar de GGD als toezichthouder.

Niet alle kosten worden doorberekend. De kosten die de GGD en gemeente maken voor het toezicht en de handhaving naar aanleiding van een ontvangen signaal over een betrokkene uit de continue screening worden niet doorberekend in het tarief. Deze kosten worden uit de algemene middelen gedekt.
Ook aanpassingen aan het LRKP en de Gemeenschappelijke inspectieruimte (GIR) voor de controle van de VOG van de houder die een aanvraag indient voor inschrijving van een voorziening in het LRKP, worden niet doorberekend in het inschrijftarief voor het personenregister. Deze aanpassingen aan LRKP en GIR worden gedekt binnen de begroting van het Ministerie van SZW.

De structurele kosten van de continue screening die worden doorberekend bestaan uit de volgende activiteiten en kostenposten:

Toelating

- De kosten voor het beheer van het personenregister en het doorgeleiden van het signaal van COVOG door CIBG naar de juiste toezichthou-

[5] Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VI, nr. 110.

der zijn door CIBG geraamd op € 280.000 voor het eerste jaar van ingebruikname en € 250.000 voor jaar twee en verder.
- Voor een helpdesk voor gebruikers is door SZW een voorlopig bedrag van € 50.000 geraamd.
- De kosten voor het koppelvlak met DUO, het koppelvlak met Justis, met BRP en de gegevenslevering van KvK zijn door SZW voorlopig geraamd op in totaal € 100.000.
- Aan de gegevenslevering van UWV zijn geen kosten verbonden voor SZW.

Toezicht op naleving

- De kosten voor Justid en Justis zijn in totaal € 160.000 op basis van de kosten van fase 1 over 2013. Dit zijn de kosten voor het verwerken van de lijst van personen uit het register door Justid en het doorgeven van personen die een «hit» opleveren in het JDS aan COVOG. Ook de controle van de persoon door COVOG, naar aanleiding van een hit en het versturen van een signaal aan de beheerder van het personenregister is hierin opgenomen.

In totaal bedragen de geraamde structurele kosten van de continue screening die worden doorberekend circa 600.000 euro per jaar vanaf het jaar van inwerkingtreding. Personen die zich inschrijven in het personenregister zullen deze kosten opbrengen door het betalen van een tarief.

Invoering van continue screening aan de hand van het personenregister leidt tot een structurele daling van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en een structurele daling van de toezichtlasten voor bedrijven zoals uiteengezet in de regeldruk paragraaf. Doorberekening van voornoemde kosten leidt niet tot onaanvaardbare gevolgen voor de sector en is daarmee legitiem op grond van het rapport Maat houden 2014.

Tarief

Door te werken met een tarief bij inschrijving vindt er slechts eenmalig een betaling plaats en hoeft er niet periodiek een betaling plaats te vinden om in het personenregister ingeschreven te blijven staan. De keuze voor een eenmalige betaling beperkt de administratieve lasten zoals uiteengezet in de regeldruk paragraaf.

Het inschrijvingstarief voor de eerste twee jaar vanaf het moment van inwerkingtreding is vastgesteld op € 12,00 (inclusief BTW). Dit tarief is gebaseerd op de geraamde structurele kosten van € 600.000 inclusief BTW en een verwachte jaarlijkse instroom van 50.000 personen in het register op basis van de instroom bij fase 1, alsmede een schatting voor het aantal stagiaires, uitzendkrachten, vrijwilligers en zelfstandigen.

Het tarief voor inschrijving in het personenregister komt naast de kosten voor een reguliere VOG-aanvraag van € 24,55 (prijs 2015 bij een VOG-aanvraag via Internet). De systematiek van continue screening is gebaseerd op de huidige VOG-systematiek. Bij een VOG aanvraag geschiedt de betaling eveneens door de aanvrager. Het combineren van deze twee afzonderlijke handelingen is niet mogelijk zoals toegelicht in hoofdstuk 4.

Het staat de sector vrij om nadere afspraken te maken over de uiteindelijke verdeling van de doorberekende kosten. Afhankelijk van afspraken tussen de werkgever en werknemer worden eventuele kosten van een VOG aanvraag en inschrijving in het personenregister vergoed. Een

werkgever kan de kosten van zijn onderneming doorberekenen in het uurtarief aan ouders. Voor SZW als wetgever ligt hier geen taak, want dat zou met zich meebrengen dat SZW zich mengt in de contractsvrijheid van werkgever en werknemer en de ondernemersvrijheid van de werkgever.

Bijstelling

Bij ministeriële regeling wordt geregeld dat het tarief periodiek kan worden bijgesteld. Het tarief moet in verhouding staan tot de werkelijke gemaakte kosten. Het tarief zal bij inschrijving voldaan moeten worden. De raming voor de structurele kosten wordt bijgesteld op basis van de werkelijke kosten die worden gemaakt en bepaalt daarmee het tarief voor inschrijving in het personenregister. Op basis van de werkelijke instroom en kosten in de uitvoeringspraktijk wordt in het eerste jaar gekeken of het tarief van € 12,00 verlaagd kan worden voor het tweede jaar. In het tweede jaar wordt gekeken of het tarief van € 12,00 verlaagd kan worden voor het derde jaar, of dat het tarief verhoogd moet worden. De eerste twee jaar is een eventueel tekort gedekt binnen de begroting van het Ministerie van SZW en zal het tarief niet worden verhoogd. Na het tweede jaar van ingebruikname kan het tarief worden verhoogd.

Dit draagt, in combinatie met het nultarief vanuit het overgangsrecht, bij aan een soepele overgang van fase 1 van continue screening (met de periodieke bestandsopbouw) naar fase 2 (continue screening met het personenregister).

Nultarief voor inschrijving gedurende het overgangsrecht

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de verplichting om ingeschreven te staan in het personenregister (artikel 1.50 vierde lid, Wko) is het inschrijvingstarief van toepassing. Tot die tijd komen de kosten van de continue screening voor rekening van SZW. Dat wil zeggen dat alle personen als bedoeld in artikel 1.48d, tweede lid, die zich inschrijven voor het moment van inwerkingtreding van deze bepaling, dit kosteloos kunnen doen.

Tabel overzicht kosten

Incidenteel meerjarige projectkosten (2013 tot en met 2016)	6,1 mln euro eenmalig
Incidenteel beheerkosten 2017	860.000 euro eenmalig
Structureel per jaar vanaf 2018 (bijstelling in 2017)	circa 600.000 euro per jaar

Regeldruk

De inhoudelijke nalevingkosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het kabinet streeft er naar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft gevolgen voor de regeldruk van bedrijven en werknemers in de kinderopvangsector.

Burgers

De invoering van het personenregister leidt tot initiële intensivering van eenmalig circa 52.000 uur voor burgers voor de handelingen die volgen uit de verplichtingen van het overgangsrecht. Voor stagiaires, uitzend-krachten, vrijwilligers en zelfstandigen komt de tweejaarlijkse VOG-plicht te vervallen met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Bij inschrijving dienen zij echter wel te beschikken over een geldige VOG die op dat moment niet ouder is dan twee maanden. Dat brengt voor deze groep in totaal eenmalig € 735.000 aan geraamde kosten met zich mee voor een

VOG-aanvraag á € 24,55 (prijs 2014). In de praktijk beschikt naar verwachting een deel van deze groep over een geldige VOG op het moment van inschrijving waardoor zij geen initiële kosten maken voor een VOG. Een ander deel zal in de loop van 2016 of 2017 weer een nieuwe VOG nodig hebben omdat de bestaande VOG ouder is dan twee jaar. Voor deze personen zal het moment van het opnieuw aanvragen van de VOG worden vervroegd, omdat een nieuwe VOG nodig is bij de inschrijving in het personenregister. Op de langere termijn treedt voor deze groep een kostenbesparing op omdat de tweejaarlijkse VOG-plicht is komen te vervallen. Tegenover deze initiële kosten staat dat stagiaires, uitzendkrachten, vrijwilligers en zelfstandigen die zich binnen 6 maanden inschrijven in het personenregister vanaf het moment van inwerkingtreding van de verplichting om ingeschreven te staan in het personenregister (artikel 1.50, vierde lid Wko), dit kosteloos kunnen doen.
De invoering van het personenregister leidt tot een structurele daling van de administratieve lasten voor burgers met circa 70.000 uur per jaar vanaf het jaar na invoering, omdat de nieuwe verplichtingen minder tijd in beslag nemen dan de bestaande verplichtingen. Zo kan een persoon als bedoeld in artikel 1.48d, tweede lid, zich in de nieuwe situatie digitaal registreren in het personenregister, terwijl deze persoon in de huidige situatie de VOG moet overhandigen aan de houder. Daarnaast hoeft een ingeschrevene bij wisseling van houder geen nieuwe VOG meer aan te vragen. De kosten van burgers zullen toenemen als gevolg van de inschrijvingskosten. De toename bedraagt in totaal circa € 310.000 per jaar ten opzichte van de huidige situatie. Het inschrijvingstarief is geraamd op: € 12,00 zoals is toegelicht in de financiële paragraaf van dit voorstel.

Bedrijven

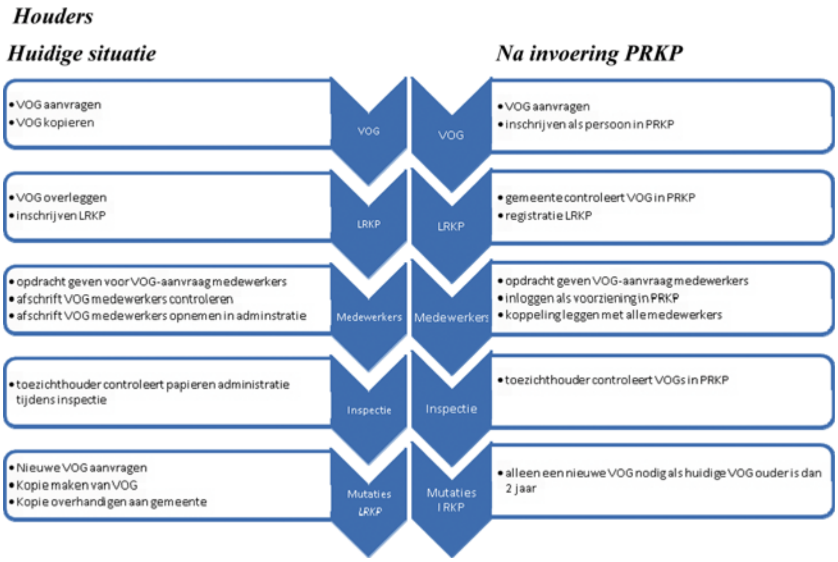
Voor kinderopvanginstellingen zal de invoering van het personenregister leiden tot een initiële intensivering van de administratieve lasten van eenmalig € 690.000. Dit betreft met name de communicatie met personen die onder de continue screening vallen om zich in te schrijven in het personenregister en het leggen van een koppeling in het personenregister met alle personen die werkzaam zullen zijn voor de onderneming.
Voor kinderopvanginstellingen zal de invoering van het personenregister vanaf het eerste jaar na invoering leiden tot een structurele daling van de administratieve lasten met circa € 370.000 per jaar.
Ook hoeft een kinderopvanginstelling, bij een mutatie in het LRKP, enkel een nieuwe VOG aan te vragen indien de huidige VOG ouder is dan twee jaar. Daarnaast hoeft een werkgever, wanneer een medewerker van kinderopvanginstelling wisselt, in de nieuwe situatie enkel een koppeling te leggen in het personenregister. In de huidige situatie moet de nieuwe kinderopvanginstelling een nieuwe VOG laten aanvragen door de medewerker en moet deze vervolgens worden opgenomen in de administratie. Kinderopvanginstellingen hebben voor toegang tot de online diensten van het register minimaal een eHerkenningsmiddel op niveau 2 nodig. Na aanschaf is dit middel ook te gebruiken voor de online diensten van andere overheidsorganisaties. Per saldo leidt dit tot minder regeldruk voor kinderopvanginstellingen.

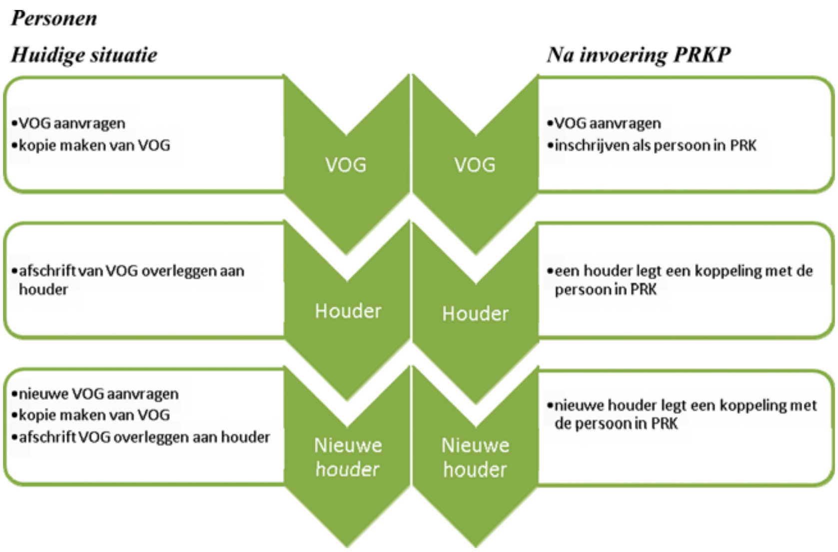
Toezichtlasten

Continue screening aan de hand van het personenregister leidt tot minder toezichtlasten voor de kinderopvanginstelling. Voor kinderopvanginstellingen zal de invoering van het personenregister leiden tot een structurele daling van de toezichtlasten met circa € 320.000 per jaar. Voor de werkgever komt de verplichting om een koppeling te leggen met een medewerker in het personenregister in plaats van de verplichting om de

VOG van zijn medewerker te controleren, op te nemen in de administratie en bij te houden of elke medewerker een geldige VOG heeft. De toezichthouder kan in het personenregister nagaan of al het personeel van een kinderopvanginstelling ingeschreven staat en beschikt over een geldige VOG om te mogen werken in de kinderopvang. Dit vervangt de papieren controle van de VOG op locatie tijdens de inspectie. De werkgever hoeft niet langer een eigen VOG administratie bij te houden op de locatie.

In onderstaand overzicht is dit schematisch uitgewerkt.





4. Ontvangen adviezen

Het College Bescherming Persoonsgegevens (verder: CBP) alsmede het Adviescollege Toetsing Regeldruk (Actal) hebben advies uitgebracht over het onderhavige wetsvoorstel. Daarnaast hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (verder: VNG), GGD GHOR Nederland, de Dienst Uitvoering Onderwijs (verder: DUO) en CIBG een uitvoeringstoets uitgevoerd. Voor het begrip is aan deze partijen, alsmede aan het CBP en Actal, tevens reeds een conceptbesluit tot wijziging van het Besluit

registers kinderopvang, buitenlandse kinderopvang en peuterspeelzaalwerk voorgelegd en hier is ook advies over uitgebracht.

Tot slot heeft er een internetconsultatie plaatsgevonden.

CBP

Het advies van het CBP richt zich in de eerste plaats op de doelbinding. Het CBP geeft aan dat het wetsvoorstel twee verwerkingen van persoonsgegevens bevat, namelijk de aanleg van een personenregister en de continue screening. Het uiteindelijke doel van beide gegevensverwerkingen is niet duidelijk opgenomen in de wettekst. De doelomschrijving voldoet niet aan artikel 7 Wbp, dat persoonsgegevens slechts voor welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld mogen worden. Voorts merkt het Cbp op dat in het wetsvoorstel en het conceptbesluit verschillende doelomschrijvingen voor het personenregister zijn opgenomen.

De wettekst van het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting zijn aangepast. Het doel van het personenregister is dat Onze Minister gegevens verwerkt van alle personen die werkzaam zijn in de kinderopvang of het peuterspeelzaalwerk, of die daarvoor beschikbaar zijn en die op grond van de Wko over een VOG moeten beschikken waardoor wordt gewaarborgd dat al deze personen continu worden gescreend. Hierdoor wordt bijgedragen aan het vergroten van de veiligheid van de opgevangen kinderen.
De doelomschrijving uit het conceptbesluit is verwijderd. In de Wko is geregeld dat toezicht wordt uitgeoefend op de inschrijving in het personenregister. In het conceptbesluit is geregeld dat het college en de toezichthouder toegang hebben tot het personenregister vanwege de naleving op het toezicht.
Ten aanzien van de memorie van toelichting wijst het CBP erop dat de beschreven doelomschrijving afkomstig van artikel 8 van het EVRM nadere concrete invulling behoeft. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

Voor wat betreft de grondslag geeft het CBP aan dat ten aanzien van de subsidiariteit het uit de memorie van toelichting niet duidelijk wordt welke alternatieve gegevensverwerkingen zijn overwogen en waarom deze niet toereikend zouden zijn. In de memorie van toelichting, paragraaf 1.2, zijn de overwogen varianten beschreven.
Het CBP adviseert om in de memorie van toelichting ten aanzien van het doeleinde fraudebestrijding, de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit nader te onderbouwen.
Deze nadere onderbouwing is in de toelichting verwerkt. Fraudebestrijding is geen doel van de invoering van het personenregister of van de continue screening. In de bestaande wet en regelgeving is bepaald dat houders een nieuwe VOG moeten aanvragen wanneer zij een aanvraag voor een nieuwe exploitatie indienen. Bij een nieuwe VOG-aanvraag wordt de houder wel getoetst op fraude. Doel is te voorkomen dat houders die zich schuldig hebben gemaakt aan fraude, nieuwe vestigingen kunnen openen. Wanneer de houder regelmatig een nieuwe aanvraag indient, bijvoorbeeld bij verhuizingen of het starten van nieuwe locaties, wordt de houder geconfronteerd met de administratieve lasten en kosten als gevolg van het steeds aanvragen van een nieuwe VOG. Het in een relatief kort tijdsbestek meerdere malen moeten aanvragen van een nieuwe VOG is weinig zinvol, omdat de kans niet groot is dat er in (zeer) korte tijd mutaties ontstaan in het JDS. Bovendien is het erg belastend voor de houder. Daarom wordt in onderhavig wetsvoorstel voorgesteld de

frequentie van het opnieuw moeten aanvragen van een nieuwe VOG bij een nieuwe vestiging terug te brengen.

Tot slot geeft het Cbp aan dat de houder, die in het personenregister een koppeling legt met de personen die voor de onderneming waarmee hij een kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal exploiteert, werkzaam zijn, bewerker is in de zin van artikel 1, onder e, Wbp, omdat de houder persoonsgegevens koppelt en ontkoppelt ten behoeve van de verantwoordelijke. Het Cbp adviseert daarom om in het conceptbesluit op te nemen dat de houder aangemerkt dient te worden als bewerker. Dit advies zal nader worden bezien en bij de uitwerking bij algemene maatregel van bestuur wordt nader ingegaan op de rol van de houder.

Actal

Actal heeft zich bij de advisering gericht op de vraag of de regeldruk proportioneel is ten opzichte van het beleidsdoel en op de vraag of er is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening. Actal adviseert het wetsvoorstel in te dienen, nadat rekening is gehouden met enkele aandachtspunten.

Actal adviseert allereerst om de paragraaf over de administratieve lasten in de memorie van toelichting aan te vullen met een specificatie van de toezichtlasten en van de eenmalige gevolgen voor de regeldruk. Daarnaast adviseert Actal om ook de toename in administratieve lasten ten gevolge van fase 1 van continue screening mee te nemen in de verantwoording.

In de regeldrukparagraaf zijn de eenmalige gevolgen voor burgers en ondernemers opgenomen. De toezichtlasten voor de houder zijn onderdeel van de structurele administratieve lasten voor ondernemers zoals in de regeldrukparagraaf is toegelicht.

Fase 1 van continue screening betrof een tijdelijke tussenoplossing. Het personenregister vervangt de maandelijkse koppeling van bestanden om te komen tot een lijst met personen. In tegenstelling tot de eerste fase van continue screening moeten personen door de inschrijving in het personenregister een bewuste handeling verrichten om continu gescreend te worden. Betrokkenen zijn zodoende op de hoogte van de gegevensverwerking voor continue screening. De gevolgen van invoering van het personenregister voor de administratieve lasten voor burgers en ondernemers komt tot uiting in de regeldruk paragraaf.

Tot slot adviseert Actal om de inschrijving in het personenregister en de aanvraag van de VOG samen te voegen. Het combineren van deze twee afzonderlijke handelingen kan tot een grote afname in administratieve lasten leiden voor ondernemer en medewerker.

Het besluit om een VOG wel of niet af te geven is ex artikel 29 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een beschikking wordt bekendgemaakt aan de belanghebbende bij het besluit. Dit is de aanvrager van de VOG. Het personenregister is niet aan te merken als belanghebbende bij de aanvraag van een VOG in de zin van de Awb. Ingevolge artikel 52 van de Wjsg is een ieder en dus ook de Dienst Justis jegens derden verplicht tot geheimhouding van de justitiële gegevens waarover de Dienst Justis op grond van die wet de beschikking krijgt. De kern van de VOG systematiek houdt in dat geen informatie wordt verstrekt aan anderen dan de aanvrager zelf. Zoals weergegeven in de memorie van toelichting bij de Wjsg speelt het resocialisatiebelang een belangrijke rol en dient de

privacy van de aanvrager beschermd te worden. Op basis van het voorgaande worden verzoeken om de VOG rechtstreeks te delen met een ander dan de aanvrager op dit moment door het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Ministerie van VenJ) afgehouden. Het Ministerie van VenJ is echter bezig met een beleidsverkenning betreffende de toekomst van het integriteitinstrumentarium. De samenhang tussen continue screening en de aanvraag van de VOG zal hierin ook meegenomen worden. In het ontwerp van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is reeds rekening gehouden met de mogelijkheid om de inschrijving in het register en de VOG-aanvraag te combineren.

VNG en GGD GHOR Nederland

De VNG en GGD GHOR Nederland staan positief tegenover de invoering van een personenregister. In hun uitvoeringstoetsen hebben zij enkele punten opgenomen om de kwaliteit van het register verder te verbeteren. Allereerst wordt gewezen op enkele begripsproblemen. Zo geven VNG en GGD GHOR NL aan dat in de bepalingen onvoldoende duidelijk wordt dat de «personen achter de rechtspersoon» (de bestuursleden) zich als persoon in het register moeten inschrijven.
Daarmee samenhangend geven deze partijen aan dat het houderbegrip, het begrip «werkzaam in de kinderopvang» en het begrip «personen die activiteiten (zullen) verrichten voor de gastouder» tot verwarring kunnen leiden. Waar mogelijk zijn deze begrippen aanvullend toegelicht in het algemeen deel van de memorie van toelichting.
Verder merkt de VNG op dat er niet is geregeld dat iemand verwijderd wordt uit het personenregister, als de registratie in het LRKP beëindigd is. In paragraaf 1.3.2 van deze memorie van toelichting staat uitgewerkt in welke situaties een natuurlijk persoon automatisch wordt uitgeschreven door de beheerder. De beëindiging van de registratie van een voorziening in het LRKP is geen aanleiding voor automatische uitschrijving van een natuurlijk persoon. Een persoon kan zelf een verzoek doen tot uitschrijving of kan ervoor kiezen om ingeschreven te blijven staan. Pas als de persoon vier maanden zonder koppeling in het personenregister staat, zal hij door de beheerder uitgeschreven worden. Gedurende deze periode loopt de continue screening door. Bij uitschrijving als voorziening uit het LRKP zullen wel alle koppelingen met deze voorziening in het personenregister automatisch verbroken worden.

GGD GHOR NL vraagt zich daarbij nog af of er vervuiling zal optreden in het personenregister wanneer personen zich vergeten uit te schrijven uit de GBA (nu BRP, Basisregistratie personen) als huisgenoot van een gastouder of als een persoon nog wel ingeschreven staat, maar niet meer woonachtig is. Artikel 1.48d, vierde lid, onder c, stelt namelijk dat een persoon wordt uitgeschreven uit het register wanneer deze niet meer op hetzelfde adres als de gastouder woonachtig is. GGD GHOR NL pleit voor een (periodieke) vergelijking van het register met de BRP en om de mogelijkheid om de beheerder te verzoeken de (niet bestaande) bewoner uit te schrijven uit het register. Uitschrijving uit de BRP als huisgenoot is geen aanleiding voor automatische uitschrijving uit het personenregister. Een persoon kan in dat geval zelf een verzoek doen tot uitschrijving of ervoor kiezen om geregistreerd te blijven staan. Uitschrijving uit het personenregister vergt in dit geval een actieve handeling van de ingeschrevene en vindt pas plaats wanneer de ingeschrevene niet langer gekoppeld is. In specifieke gevallen (denk aan het overlijden van een geregistreerde) kan de beheerder een persoon automatisch uitschrijven. In dergelijke gevallen is maatwerk mogelijk. Als een persoon zich vergeet uit te schrijven uit de BRP is uitschrijving uit het personenregister niet mogelijk. Bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld dat er een periodieke vergelijking tussen het personenregister en de BRP kan

plaatsvinden om vervuiling van het personenregister te voorkomen. De ingeschrevene krijgt een schriftelijke melding wanneer er op basis van informatie uit de BRP aanleiding is de inschrijving in het personenregister te laten beëindigen.

Ook geeft de VNG aan dat er over ondermeer de blokkering, de duur, deblokkering weinig tot niets wordt geregeld. Bij algemene maatregel van bestuur worden er nadere eisen gesteld aan de blokkering. Tevens zal er in een nog op te stellen instructie en handleiding nadere toelichting gegeven worden op de werking van de blokkering.

Voorts merkt de VNG op dat er geen handhaving op het overgangsrecht mogelijk is in artikel 3.8i (kennelijk wordt bedoeld artikel 3.8j) van de wet en dat het niet duidelijk is wie toeziet op de naleving van inschrijving in het personenregister. Naar aanleiding hiervan zijn de artikelen die zien op het toezicht op de naleving aangepast. Het college ziet ook toe op de inschrijving in het personenregister (artikel 1.48d, tweede lid, en artikel 2.4c, tweede lid). Totdat het personenregister in werking treedt ziet het college (onder meer) toe op de naleving van het vereiste van de VOG; na inwerkingtreding van het personenregister ziet het college dus ook toe op de inschrijving in het personenregister. Omdat het college verder geen bemoeienis heeft met het personenregister en ook geen verantwoordelijke is in de zin van de Wbp, ziet het college niet toe op de naleving van de overige vereisten van het personenregister. Voorzien is dat de toezichthouder kinderopvang de papieren controle van de VOG's op locatie vervangt door een digitale controle van inschrijving in het personenregister. Wanneer de toezichthouder constateert dat een persoon niet ingeschreven staat, is dat reden voor handhaving omdat een persoon dan niet voldoet aan de wettelijke eisen om werkzaam te mogen zijn in de kinderopvang, zoals dat nu ook het geval is ten aanzien van de VOG. In overleg met de ketenpartners zullen er, ter voorbereiding van de implementatie, nadere werkafspraken gemaakt worden over toezicht en handhaving op het personenregister.

VNG vraagt zich verder af of ook personen van 12 jaar of ouder van wie een VOG wordt verlangd zich, bij vermoedens dat deze geen VOG zouden krijgen, ook in het personenregister moeten inschrijven, zodat ook deze personen continu gescreend worden. Dat is niet het geval. Deze personen zijn – in tegenstelling tot de volwassen huisgenoot – in beginsel niet VOG plichtig op basis van artikel 1.50 van de wet. Alleen personen die VOG-plichtig zijn moeten opgenomen worden in het personenregister.

Tot slot merkt GGD GHOR NL op dat het personenregister bij uitstek geschikt lijkt om eveneens afschriften van (benodigde) diploma's en/of certificaten in op te nemen. Het personenregister wordt ontwikkeld met het oog op de continue screening en het vergroten van de veiligheid van de kinderopvang. In de bouw en ontwikkeling is wel rekening gehouden met doorgroei van het personenregister op de lange termijn, mocht er aanleiding zijn om in de kinderopvang een beroepenregister in te zetten.

CIBG

Het CIBG heeft aangegeven dat bij de totstandkoming van de wet- en regelgeving voor zover mogelijk rekening is gehouden met de uitvoeringspraktijk. Afgesproken is dat de Wko en de memorie van toelichting op een enkel punt worden verduidelijkt en dat er afspraken worden gemaakt over de ondertekening van de correspondentie door het CIBG namens SZW. Het CIBG acht het wetsvoorstel en het conceptbesluit uitvoerbaar.

DUO

DUO geeft aan dat het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit onvoldoende antwoord geven op vraagstukken rond de primaire processen, het ondersteunende systeem en de beheerorganisatie van DUO. Na ontvangst van aanvullende informatie heeft DUO echter geconcludeerd dat het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit uitvoerbaar zijn en dat invoering op de voorgestelde datum haalbaar is. Het wetsontwerp en het ontwerpbesluit regelen de juridische basis voor de invoering van het personenregister. Uitwerking van bovenstaande vraagstukken, zoals de wisselwerking tussen het personenregister en het LRKP en de daaruit voortvloeiende aanpassingen, komt aan bod in de daarvoor bestaande overlegstructuren. Verder geeft DUO aan dat consequenties voor gemeenten en toezichthouder niet zijn betrokken bij de voorgestelde wet en regelgeving. Deze partijen hebben echter inmiddels hun reactie gegeven naar aanleiding van het verzoek tot het doen van een uitvoeringstoets.

Internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft zes weken opengestaan voor internetconsultatie. Dit heeft geleid tot zes inhoudelijke reacties, afkomstig van kinderopvanginstellingen, de MO-groep en een gemeente.

Verschillende opmerkingen betreffen de noodzaak tot duidelijke communicatie, instructies/informatie over in- en uitschrijving en de koppeling van medewerkers aan een onderneming. Voorzien is om, net als bij fase 1 continue screening, een heldere handleiding op te stellen met alle ketenpartners. Deze zal via verschillende kanalen verspreid worden. Tevens zal het Ministerie van SZW via een breed communicatietraject tijdig alle VOG-plichtigen en ondernemers berichten over inschrijving in het personenregister. Hierover zal nadrukkelijk overleg plaatsvinden met de sector, net als bij continue screening fase 1. In algemene zin zullen alle handelingen in het personenregister technisch zo gebruiksvriendelijk mogelijk gemaakt worden.

Een burger adviseert om te starten met een pilot voor het personenregister. In de bouwfase van het personenregister is niet voorzien in een pilot, maar wel in een uitgebreide testfase om te zorgen dat alle functionaliteiten naar behoren functioneren.

Daarnaast kwamen er via de internetconsultatie twee oproepen om een vergelijkbaar systeem ook te ontwikkelen voor andere sectoren met kwetsbare groepen alsmede om ook au pairs en oppassers op te nemen in het personenregister.
Het systeem van continue screening beperkt zich tot VOG-plichtigen op basis van de Wko. Hier behoren au pairs en oppassers niet toe omdat ze niet werkzaam zijn in de formele kinderopvang op grond van de Wko. Ouders die kiezen voor informele opvang van hun kinderen, kiezen er dus ook bewust voor dat de oppassers niet continue gescreend worden. Er vindt interdepartementaal overleg plaats over de inzet van het systeem van continue screening in andere sectoren. De Staatssecretarissen van VWS en V&J hebben eind 2013 de Tweede Kamer per brief laten weten dat de mogelijkheden van continue screening voor de Jeugdzorg nader worden onderzocht.

Tevens werd de oproep gedaan om de VOG-eis ook te laten gelden voor huisgenoten bij kleinschalige opvang aan huis.
Voor een houder die een kindercentrum op het eigen woonadres heeft, geldt inderdaad geen VOG-plicht voor de personen die op datzelfde

woonadres hun hoofdverblijf hebben. Omdat het hier om dezelfde categorie personen gaat als de huisgenoten van de gastouder, ligt het in de rede om ook voor deze personen de VOG-plicht te laten gelden. Daarom is artikel 1.50, derde lid aangepast. Dit betekent dat personen van 18 jaar en ouder die hun hoofdverblijf hebben op het woonadres waar een kindercentrum of peuterspeelzaal is gevestigd in bezit moeten zijn van een VOG en zich moeten inschrijven in het personenregister.

Verder zijn er verschillende informerende vragen gesteld over de werking en de uitwerking van het systeem.
Zo is er gevraagd of eHerkenning voor gemeenten persoonsoverdraagbaar is in verband met de controle die de gemeentewerker doet bij de aanvraag tot registratie.

Elk eHerkenningsmiddel is persoonsgebonden. Voor het persoonsregister is een eHerkenningsmiddel met een betrouwbaarheidsniveau van eH2 vereist. Elke organisatie (kinderopvanginstelling, GGD, gemeente) koopt zelf voor de betreffende medewerkers de juiste eHerkenningsmiddelen bij een erkende leverancier. Met hun persoonlijke eHerkenningsmiddel kunnen deze medewerkers inloggen bij tal van overheidswebsites, waaronder het personenregister.

Ten tweede werd de vraag gesteld door wie er gehandhaafd wordt als niet de juiste administratieve procedure wordt gevolgd?
Handhaving door de gemeente zal plaatsvinden als een persoon wel werkzaam is in de kinderopvang, maar niet ingeschreven staat in het personenregister. Het toezicht op inschrijving in het personenregister vervangt de papieren controle van de VOG's door de toezichthouder kinderopvang. Op dit moment is een houder ervoor verantwoordelijk dat hij de juiste VOG's van personeel in zijn administratie heeft. Na invoering van het personenregister is de houder ervoor verantwoordelijk dat zijn personeel in het register staat en aan hem gekoppeld is. Ook zonder koppeling wordt een persoon echter continu gescreend. Naast koppelen kan een houder een verzoek tot ontkoppelen krijgen van een medewerker. Wanneer een houder hier niet op reageert kan de persoon die ontkoppeld wil worden zich wenden tot de beheerder. Wanneer een persoon bij zijn handelingen in het register niet de juiste administratieve procedure volgt, kan een persoon zich niet in- of uitschrijven in het register. Hij krijgt dan een foutmelding. Tot slot zijn er koppelingen tussen het personenregister en de BRP en het LRKP, alsmede een periodieke vergelijking met de polisadministratie van het UWV en het handelsregister voorzien zodat de beheerder vervuiling in het register kan signaleren. Met de ketenpartners zullen voorafgaand aan de implementatiefase nadere werkafspraken worden gemaakt over de toezicht en handhaving.

Verder zijn er vragen gesteld over de toegang tot persoonsgegevens. Wanneer zijn deze inzichtelijk en voor wie?
Het personenregister is niet openbaar. Bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld wie er toegang heeft tot het personenregister en wat voor wie inzichtelijk is. In algemene zin geldt dat het voor houders niet mogelijk is om willekeurig te bladeren in het personenregister. Er kan alleen gericht gezocht worden met een combinatie van zoektermen (BSN en geboortedatum).

Ten vierde is er gevraagd waarom in de wet een periodieke toets op fraude wordt geregeld, zijn de bestaande instrumenten niet voldoende?
Houders worden alleen op fraude getoetst bij de VOG-aanvraag ten behoeve van inschrijving in het register. Bij continue screening wordt niet getoetst op fraude. Om te voorkomen dat houders die zich schuldig hebben gemaakt aan fraude nieuwe vestigingen kunnen openen, is

geregeld dat zij bij een nieuwe aanvraag tot exploitatie, bijvoorbeeld bij een verhuizing of een nieuwe locatie, een nieuwe VOG moeten overleggen. Bij die nieuwe VOG-aanvraag wordt wel getoetst op fraude. Wanneer de houder regelmatig een nieuwe aanvraag indient, bijvoorbeeld bij verhuizingen of het starten van nieuwe locaties, wordt de houder geconfronteerd met de administratieve lasten en kosten als gevolg van het steeds aanvragen van een nieuwe VOG. Het in een relatief kort tijdsbestek meerdere malen moeten aanvragen van een nieuwe VOG is weinig zinvol omdat de kans niet groot is dat er in (zeer) korte tijd mutaties ontstaan in het JDS op grond waarvan een nieuwe VOG wordt geweigerd. Bovendien is het erg belastend voor de houder. Daarom wordt in het wetsvoorstel voorgesteld de frequentie van het opnieuw moeten aanvragen van een nieuwe VOG bij een nieuwe vestiging terug te brengen.

Op de vijfde plaats is de vraag gesteld op basis waarvan de kosten voor het personenregister verhaald mogen worden op de gebruiker?
De doorberekening van de kosten is in lijn met het rapport Maat houden 2014. In de financiële paragraaf is een toelichting opgenomen.

Verder kwam uit de internetconsultatie de vraag op of er automatisch een signaal naar het personenregister gaat als een houder uitgeschreven wordt uit het LRKP?
Wanneer een houder niet langer in het LRKP staat met een of meerdere voorzieningen, gaat er als gevolg van de uitschrijving uit het lrkp, een bericht naar het personenregister dat alle koppelingen van personen met deze houder automatisch worden verbroken.
De houder als natuurlijk persoon mag wel in het personenregister blijven staan en continu gescreend worden. Ook kan de houder zelf een verzoek tot uitschrijving uit het personenregister indienen.

Daarnaast zijn er enkele vragen gesteld waarop het antwoord reeds duidelijk te vinden was in het algemeen deel van de memorie van toelichting of die geregeld worden bij algemene maatregel van bestuur.

Voorts is gevraagd of het mogelijk is om sneller te starten met enkele maatregelen. Aangezien de invoering van het personenregister een wetswijziging behoeft, is het Ministerie van SZW gebonden aan de algemeen geldende termijnen voor de procedure van een wetswijziging. Er is geen urgente reden om dit proces te versnellen.

Tot besluit is er door de MO-groep opgeroepen om de VOG gratis te verstrekken voor de vrijwilligers, indien zij een nieuwe VOG alsnog moeten aanvragen voor inschrijving in het personenregister. Met de invoering van het personenregister komt de tweejaarlijkse VOG-plicht voor vrijwilligers te vervallen omdat vrijwilligers per 2016 ook continu gescreend worden. Bij continue screening wordt enkel gekeken naar nieuwe strafbare feiten. Het systeem sluit niet uit dat op dit moment mensen in de kinderopvang actief zijn die in het verleden een strafbaar feit hebben gepleegd waardoor ze nu eigenlijk al niet meer in de kinderopvang zouden mogen functioneren. Om dit boven water te halen, moeten alle personen bij aanvang van de continue screening ook op strafbare feiten in het verleden worden gescreend. Alleen bij een VOG aanvraag wordt ook in het verleden gekeken. Om die reden moesten alle medewerkers in de kinderopvang vanaf 2013 eenmalig een nieuwe VOG aanvragen (de nulmeting) bij aanvang van de continue screening fase 1. Dat geldt straks ook voor de groepen die tot nu toe niet continu worden gescreend, zij moeten ook eenmalig een VOG aanvragen bij de start van de continue screening fase 2 zodat we er zeker van kunnen zijn dat iedereen in het register «schoon» is. Dit kost deze personen eenmalig een

VOG-aanvraag van € 24,55 (prijs 2014). Om in de kosten tegemoet te komen kunnen stagiaires, uitzendkrachten en vrijwilligers die zich op een uiterlijk bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip inschrijven in het personenregister vanaf het moment van inwerkingtreding van de verplichting om ingeschreven te staan in het personenregister dit kosteloos doen. De kosten voor de VOG zullen wel voor rekening van de aanvrager zijn.

5. Privacy Impact Assessment

Aangezien het hier om nieuw beleid, een aangepast wettelijk kader en een nieuw ICT-systeem gaat, is er in de fase van beleidsontwikkeling een Privacy Impact Assessment (verder: PIA) uitgevoerd[6]. Met behulp hiervan is de noodzaak van gegevensverwerking bekeken en zijn op gestructureerde wijze de implicaties van de maatregel(en)/het systeem op gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van gegevensminimalisering en doelbinding, het vereiste van een goede beveiliging en de rechten van de betrokkenen.

De verhouding van het wetsvoorstel tot het recht op bescherming van persoonsgegevens, is hiervoor beschreven in hoofdstuk 2. De artikelen 1.48d en 2.4c van de Wko zien op het verwerken van gegevens in het personenregister. In het eerste lid van voornoemde artikelen staat de doelbinding ten behoeve waarvan de gegevensverwerking plaatsvindt, geformuleerd. Als eis is gesteld dat de beveiliging van het personenregister (inclusief de koppelvlakken) wordt ingericht met het oog op het verwerken van gegevens die gerubriceerd zijn op het niveau van Departementaal Vertrouwelijk (Dep.V). Op basis van het BIR-2012 is dit het hoge basisniveau voor de Rijksdienst. Bij algemene maatregel van bestuur wordt nader uitgewerkt hoe de verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige verwerking van gegevens is belegd.

De regering neemt maatregelen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Het personenregister is geen openbaar te raadplegen register zoals de registers kinderopvang, buitenlandse kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. De toegang tot het personenregister wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld.

Een persoon dient zich zelf in te schrijven in het personenregister. De door de ingeschrevene ingevoerde gegevens worden zodoende met medeweten van betrokkene verwerkt ten behoeve van het doel waarvoor de gegevensverwerking plaatsvindt. De door de persoon opgegeven VOG-gegevens worden vervolgens gecontroleerd op juistheid. Dit biedt een extra zekerheid dat de persoon is wie hij zegt dat hij is en dat de juiste persoon continu gecontroleerd wordt. Dit wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Personen die zich inschrijven ontvangen (elektronische) berichten met informatie over mutaties in het personenregister. Op de website van het personenregister komt informatie over het doel en de wettelijke basis van continue screening.

Voor de afhandeling van het signaal naar aanleiding van de continue screening, worden alleen de gegevens over de persoon gebruikt die noodzakelijk zijn: de heer/mevrouw voornamen gevolgd door geslachtsnaam, geboren op dag maand en jaar, met BSN nummer en daarbij het bericht dat deze persoon op basis van een voorlopige

[6] Kamerstukken I 2010/11, 31 051, nr. D (motie-Franken).

beoordeling door COVOG op dit moment niet voldoet aan de eisen voor een VOG om te mogen werken in de kinderopvang.

De volledige en definitieve VOG-screening door COVOG wordt pas uitgevoerd naar aanleiding van een door de betrokkene zelf ingediend verzoek daartoe via een nieuwe VOG-aanvraag. De beoordeling door COVOG is handmatig. Dit is in lijn met het vereiste dat volgt uit artikel 42, eerste lid, van de Wbp, namelijk dat niemand aan een besluit kan worden onderworpen waaraan rechtsgevolgen verbonden zijn indien dat besluit alleen wordt genomen op basis van een geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. De uitkomst van de VOG-aanvraag bepaalt de verdere stappen door de toezichthouder kinderopvang en de houder richting de betrokkene. Bij de doorgeleiding van een signaal in de keten van continue screening, beschikken de uitvoerende partijen niet over informatie ten aanzien van de specifieke omstandigheden die aanleiding geven tot het signaal. Ketenpartijen zijn bij de afhandeling van een signaal gehouden aan een afgesproken protocol dat zij gezamenlijk hebben opgesteld.

II. Artikelsgewijs

Onderdeel A (artikel 1.1)

In verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk worden er nieuwe begripsomschrijvingen in de wet opgenomen. Allereerst het begrip «continue screening kinderopvang en peuterspeelzaalwerk». Continue screening is de aanleiding voor de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Het begrip maakt duidelijk wat bij continue screening precies gebeurt, te weten de voortdurende uitwisseling tussen de Ministers van SZW en VenJ van gegevens van personen die in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk staan ingeschreven om te bezien of deze personen nog steeds in aanmerking voldoen aan de eisen zoals deze gelden bij de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag. De voor de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag relevante informatie, de justitiële gegevens, wordt bijgehouden in de «justitiële documentatie». Dit begrip is afkomstig uit de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en daarom wordt naar deze wet verwezen in de begripsomschrijving. Verder zijn de begrippen «ingeschrevene» en personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk» nieuw. Deze begripsomschrijvingen spreken voor zich.

Onderdeel B (artikel 1.48d)

Artikel 1.48d ziet op het verwerken van gegevens in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.
In het eerste lid staat het doel ten behoeve waarvan de gegevensverwerking plaatsvindt, geformuleerd, te weten dat Onze Minister gegevens in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk verwerkt om te waarborgen dat alle personen die op grond van deze wet (artikel 1.50 en 1.56b) over een VOG moeten beschikken, continu worden gescreend waardoor wordt bijgedragen aan het vergroten van de veiligheid van de opgevangen kinderen. Het gaat om de continue screening van de personen die werkzaam zijn in de kinderopvang of daarvoor beschikbaar zijn. Met personen «die beschikbaar zijn» wordt gedoeld op nieuwe medewerkers die hun werkzaamheden kunnen beginnen zodra aan alle vereisten is voldaan en op medewerkers die tijdelijk geen werk hebben. Daarnaast gaat het om personen die woonachtig zijn op het adres waar een kindercentrum of peuterspeelzaal is gevestigd of op het adres van de gastouder, zijnde de opvanglocatie.

Het tweede lid bepaalt dat personen die op grond van deze wet over een VOG moeten beschikken zich in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk moeten inschrijven. In paragraaf 1.3.1 is uitgebreid toegelicht welke personen het betreft. Deze personen moeten daartoe zelf het initiatief nemen.

Het derde lid bepaalt dat de houder van een kindercentrum of gastouderbureau als voorziening (vanuit de onderneming) toegang heeft tot het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk voor het leggen van een koppeling met de personen die in zijn onderneming werkzaamheden verrichten. In paragraaf 1.3.1 is zoals gezegd toegelicht welke personen het betreft.
Met de koppeling wordt de arbeidsrelatie met de houder in het personenregister zichtbaar. Dit is nodig voor de eventuele afhandeling van signalen van werknemers van de houder.

De houder zelf wordt ook beschouwd als een persoon die in zijn onderneming werkzaamheden verricht en daarom koppelt de houder (natuurlijk persoon) ook met zichzelf (de onderneming) in het register. Tot slot is in het derde lid een grondslag opgenomen voor het gebruik van het burgerservicenummer (BSN). Voor de koppeling gebruikt de houder het BSN (in combinatie met de geboortedatum) zodat zeker is dat hij met de personen die daadwerkelijk voor hem werkzaam zijn een koppeling legt.

Het vierde lid ziet op beëindiging van de inschrijving in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. De beëindiging vindt plaats op verzoek van de ingeschrevene (onderdeel a, b en c) of op initiatief van de bewerker (onderdeel d en e).
Onderdeel a ziet op de situatie dat de ingeschrevene niet meer werkzaam is in de sector.
Onderdeel b betreft de situatie dat een houder niet meer in het LRKP staat.
Onderdeel c ziet op de situatie dat een huisgenoot van een gastouder als bedoeld in artikel 1.56b, derde lid, Wko bijvoorbeeld verhuist en continue screening van deze persoon niet meer noodzakelijk is omdat hij niet meer bij de gastouder woont. Ditzelfde geldt voor de persoon die niet langer zijn hoofdverblijf heeft op het adres waar een kindercentrum of peuterspeelzaal is gevestigd. Voor de onderdelen a, b en c geldt dat de inschrijving alleen kan worden beëindigd wanneer er geen sprake meer is van houderkoppelingen. Dit vereiste is gesteld om te voorkomen dat iemand door uitschrijving continue screening kan ontlopen. De houder kan de ingeschrevene «ontkoppelen».
Onderdeel d betreft beëindiging van de inschrijving van iemand die sinds vier maanden niet meer in de sector werkzaam is en er daardoor geen houderkoppeling meer is, maar geen verzoek tot beëindiging als bedoeld onder a heeft ingediend.
Het vijfde lid biedt de mogelijkheid die inschrijving op verzoek nog maximaal negen maanden voort te zetten. De uitschrijving na vier maanden (of dertien maanden na verlenging), volgt rechtstreeks uit de wet en is daarom niet vatbaar voor bezwaar of beroep.
Onderdeel e ziet op de situatie dat een ingeschrevene in gebreke is gebleven met het overleggen van een vereiste nieuwe verklaring omtrent gedrag. Die nieuwe VOG kan noodzakelijk zijn omdat er een melding is gedaan of omdat er om een andere reden een nieuwe VOG nodig is.
Het zesde lid regelt dat bij inschrijving in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk kosten in rekening kunnen worden gebracht. De hoogte van de kosten zal worden vastgesteld bij ministeriële regeling.
Het zevende lid regelt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de gegevensverwerking in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Het gaat om de

gegevens die in het personenregister kinderopvang worden opgenomen, de wijze waarop en het doel waarvoor de gegevens uit het personenregister kinderopvang worden verstrekt, het aanwijzen van een bewerker en het bewaren en verwijderen van gegevens. Deze uitwerking bij algemene maatregel van bestuur behoort conform artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens tot de regelgeving die aan het College bescherming persoonsgegevens voor advies wordt voorgelegd.

Onderdeel C (artikel 1.50)

De invoering van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk maakt een aantal wijzigingen van artikel 1.50 Wko noodzakelijk. In het derde lid is de omschrijving van personen die een VOG nodig hebben aangepast. Iemand die een kindercentrum of gastouderbureau als houder wil gaan exploiteren (de voorgenomen houder) moet een VOG hebben. Dat geldt nu ook al op grond van artikel 1.50, vijfde lid, Wko. De houder zijnde natuurlijk persoon (eenmanszaak) en natuurlijke personen (bestuurders) die vallen onder de houder zijnde rechtspersoon, dienen ingeschreven te staan in het personenregister. De omschrijving van de personen die werkzaam zijn bij een onderneming waarmee de houder een kindercentrum exploiteert zijn, is nader uitgewerkt (zie ook paragraaf 1.3.1). Bovendien is toegevoegd dat personen van 18 jaar en ouder die hun hoofdverblijf hebben op het adres waar een kindercentrum is gevestigd of die structureel tijdens opvanguren aanwezig zijn op het kindercentrum, gevestigd op een woonadres, in bezit moeten zijn van een VOG en zich moeten inschrijven in het personenregister. Deze personen kunnen namelijk gelijk worden gesteld met de huisgenoten van de gastouder voor wie reeds de VOG plicht geldt.

De tekst van het vierde lid die nu betrekking heeft op het overleggen van de VOG aan de houder, is geschrapt en in overeenstemming gebracht met de nieuwe opzet.
De tekst van het vijfde lid is geheel herzien. Bij de aanvraag die een houder op grond van artikel 1.45 Wko bij het college doet, hoeft hij geen VOG meer te overleggen aan het college, maar hij moet wel, vóórdat hij de aanvraag doet tot exploitatie bij het college zich laten inschrijven in het personenregister. De laatste volzin van het derde lid ziet op de situatie dat een al actieve houder die is ingeschreven in het LRKP een nieuwe aanvraag doet, bijvoorbeeld omdat hij verhuist of elders een nieuwe locatie wil starten. De verplichting geldt tevens voor alle natuurlijke personen die vallen onder de houder zijnde rechtspersoon. Aan het huidige zesde en zevende lid is een zin toegevoegd over het door de bewerker blokkeren van een inschrijving in het personenregister wanneer er een nieuwe VOG moet worden afgegeven. De blokkade van de inschrijving betekent dat een persoon geen koppelingen meer kan aangaan met andere houders. Hiermee wordt voorkomen dat een persoon, over wie een signaal is uitgezonden, werkzaam blijft in de kinderopvang of het peuterspeelzaalwerk, zonder een nieuwe VOG aan te vragen. De bewerker heft de blokkade op wanneer nieuwe en juiste VOG-gegevens zijn opgevoerd.
Het tiende lid wordt alleen vernummerd maar niet inhoudelijk gewijzigd. De hier bedoelde aanwezige personen moeten onder bepaalde omstandigheden wel een VOG overleggen, maar zij hebben niet verplichting om zich in te laten schrijven in het personenregister. Omdat ook stagiaires, uitzendkrachten en vrijwilligers in het personenregister kinderopvang moeten zijn ingeschreven, kunnen het achtste en het negende lid vervallen.

Onderdeel D (artikel 1.56)

De tekst van artikel 1.56, derde lid is gewijzigd door toevoeging van de «voorgenomen houder» en de vermelding van de personen die beschikbaar zijn conform de formulering in artikel 1.50. Tevens zijn de verwijzingen naar de betreffende leden van artikel 1.50 aangepast.

Onderdeel E (artikel 1.56b)

De tekst van het derde lid is aangepast conform de tekst van artikel 1.50, derde lid.
De tekst van het vierde lid is overeenkomstig artikel 1.50, vierde lid, geformuleerd.
Het zevende en achtste lid lijken inhoudelijk op artikel 1.50, achtste en negende lid en vervallen daarom eveneens.
Het negende lid lijkt inhoudelijk op artikel 1.50, tiende lid, en wordt inhoudelijk niet gewijzigd, maar alleen vernummerd.

Onderdeel F, G en H (artikelen 1.61, 1.62, 1.63, 1.65 en 1.66)

Inschrijving in het personenregister wordt een eis om te mogen werken in de kinderopvang, net als de eis van het beschikken over een VOG. Het college zal toezien op de naleving van het bepaalde in artikel 1.48d, tweede lid. Voor het overige houdt het college geen toezicht op het bepaalde in artikel 1.48d, dat wil zeggen de overige eisen ten aanzien van het personenregister. Reden hiervoor is dat het personenregister niet door het college wordt beheerd.
Onderdeel I tot en met N (artikelen 2.1, 2.4c, 2.6, 2.19, 2.20, 2.21, 2.23 en 2.24)
Voor de toelichting op de artikelen 2.1, 2.4c, 2.6 en 2.19 tot en met 2.24 wordt verwezen naar hetgeen daarover is toegelicht bij de bepalingen over de kinderopvang.

Onderdeel O (artikel 3.8j)

Dit artikel regelt het overgangsrecht. De personen die thans al continu worden gescreend op basis van de wijzigingen die in het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zijn aangebracht met het Besluit continue screening kinderopvang (Stb. 2013, 40) worden vanaf een bij ministeriële regeling te bepalen datum automatisch opgenomen in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. De personen die thans nog niet continu worden gescreend dienen zich uiterlijk op een bij ministeriële regeling te bepalen datum te hebben ingeschreven in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Gekozen is om de data bij ministeriële regeling te bepalen om enige flexibiliteit te behouden bij de totstandkoming van het register. In deze zogenaamde overgangsfase is inschrijving in beginsel kosteloos. Na de overgangsfase zal een vergoeding gelden voor inschrijving.

Artikel II

Het streven is om het wetsvoorstel met inachtneming van de vaste verandermomenten in werking te laten treden. Tegelijkertijd wordt de branche voldoende tijd geboden om zich voor te bereiden op de komst van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Daarom is zekerheidshalve gekozen voor een flexibele inwerkingtredingsbepaling zodat het wetsvoorstel zo snel mogelijk inwerking kan treden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher